



UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

PARTIDOS POLÍTICOS E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO –
A SELEÇÃO DE CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS

MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

GLAUCIO DE LIMA E CASTRO

LISBOA

2018



UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO

**PARTIDOS POLÍTICOS E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO –
A SELEÇÃO DE CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS**

MESTRADO EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

GLAUCIO DE LIMA E CASTRO

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas, realizada sob a orientação do Sr. Dr. Professor Jorge Miranda.

LISBOA
2018

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Senhor Professor Doutor Jorge Miranda, detentor da minha mais profunda admiração, pela orientação neste trabalho.

Aos meus professores, doutores da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pelos ensinamentos no decorrer do curso de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas.

Aos meus pais, Maria Zoé e João Batista, pelo amor, educação e incentivo ao estudo.

À minha esposa Ingrid, pela parceria e apoio nos momentos em que mais precisei.

E, finalmente, às minhas filhas Giovanna e Isabela, um especial agradecimento pela compreensão em razão dos meus momentos de ausência para a confecção deste trabalho.

INDICAÇÕES DE LEITURA

A primeira citação a uma obra se dá de forma idêntica àquela constante do índice geral de bibliografia, acrescida da(s) página(s) correspondente(s) da obra; nas citações subsequentes, refere-se apenas ao nome do autor, às primeiras palavras do título em *itálico* e à(s) página(s) correspondente(s) da obra.

As decisões jurisprudenciais são referidas de acordo com o critério de citação usual para cada tribunal.

Todas as citações de textos estrangeiros, doutrinários ou jurisprudenciais são feitas em português. Na ausência de indicação em contrário, a tradução é de nossa responsabilidade.

A recolha de bibliografia, jurisprudência e outra documentação reporta-se, em termos de atualização, ao final do mês de maio de 2018.

ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------|--|
| ADI | - Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AI | - Ato Institucional |
| CRFB | - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CRP | - Constituição da República Portuguesa de 1976 |
| DL | - Decreto-Lei |
| EC | - Emenda Constitucional |
| LC | - Lei Complementar |
| PL | - Projeto de Lei |
| PMDB | - Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PSDB | - Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | - Partido dos Trabalhadores |
| STF | - Supremo Tribunal Federal |
| STJ | - Superior Tribunal de Justiça |
| TSE | - Tribunal Superior Eleitoral |

RESUMO

É notória a crise de representação política da coletividade mediada pelos partidos políticos. Entre outras mazelas, tem-se observado a incapacidade de os partidos incluírem parcelas expressivas da Sociedade na dinâmica político-democrática. Diante desta realidade, pretende-se analisar os estatutos dos três partidos brasileiros atualmente com mais representatividade na Câmara dos Deputados, para que se possa verificar se os critérios estabelecidos por aqueles, para fins de filiação e seleção de candidaturas ao cargo de Deputado Federal, se encontram em consonância com o princípio democrático. Para o desenvolvimento dessa análise, recupera-se a história dos partidos políticos desde o seu surgimento até a sua constitucionalização, tanto no Brasil como no mundo, para compreender o papel que os partidos políticos devem desempenhar no processo de consolidação e desenvolvimento da democracia. Procede-se a análise do regime jurídico dos partidos políticos na Constituição Portuguesa de 1976, notadamente sob o enfoque do princípio democrático quanto à filiação e à seleção de candidaturas, não com o intuito de realizar um trabalho de direito comparado, mas como recurso adicional para aperfeiçoar o trabalho hermenêutico e a compreensão dos institutos jurídicos estudados. Em seguida, dedica-se ao estudo dos partidos políticos brasileiros, tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1988. Analisa-se a mediação exclusiva da representação política pelos partidos políticos brasileiros, assim como a relação entre o princípio democrático e a autonomia conferida aos partidos pela Constituição Federal, para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Examina-se a possibilidade de sujeição dos partidos políticos ao princípio democrático e, em seguida, realiza-se uma aproximação do conceito de democracia interna no âmbito dos partidos políticos. Analisa-se o regime jurídico brasileiro da filiação a partidos políticos e do processo de seleção de candidaturas ao cargo de Deputado Federal, não sem antes explorar o regime de apresentação candidaturas nos direitos estrangeiros. Posteriormente, projeta-se o conceito de democracia interna no âmbito dos

partidos políticos sobre os estatutos dos três partidos selecionados, com o intuito de aferir, em concreto, a compatibilidade ou não das normas internas destes partidos com o princípio democrático, no que pertine especificamente à filiação e seleção de candidaturas. Verificou-se que não há apenas uma forma organizativa, determinada e rígida, que atenda ao princípio democrático, mas diferentes maneiras de traduzir e dar efetividade ao referido princípio constitucional sem, contudo, violar a autonomia conferida aos partidos pela Constituição Federal. Observou-se que as normas constantes dos estatutos dos partidos analisados são pouco democráticas, bem como dificultam o exercício efetivo do direito à participação política tanto por filiados quanto por não filiados. Constatou-se que a decisão sobre admissão de novos filiados e também, o poder de definição de candidatos, encontram-se, em grande medida, concentrados nas mãos das elites partidárias. Concluiu-se que a pouca oxigenação dos partidos políticos, dificulta o acesso de pessoas de fora da hierarquia partidária e, desta forma, compromete, em última análise, a representação política de uma Sociedade plural como a brasileira. Concluiu-se pela existência de medidas de natureza legislativa e judicial, entre outras, aptas a imprimir mais democraticidade à estrutura intrapartidária e ao processo de seleção de candidatos a deputados federais, de maneira a contribuir para mitigar *déficit* de representação política da sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos políticos; Princípio democrático; Filiação partidária; Seleção de candidatos; Democracia representativa.

ABSTRACT

The crisis of political representation of the community mediated by political parties is notorious. Among other problems, it has been observed the inability of the parties to include significant portions of the Society in the political-democratic dynamics. In view of this reality, it is intended to analyze the statutes of the three Brazilian parties that are most representative in the Chamber of Deputies, so that it can be verified whether the criteria established by them, for purposes of membership and selection of candidates for federal deputies, are in line with the democratic principle. In order to develop this analysis, the history of political parties is restored, from its inception until its constitutionalisation, both in Brazil and in the world, to understand the role that political parties must play in the process of consolidation and development of democracy. The legal regime of political parties is analyzed in the Portuguese Constitution of 1976, especially under the democratic principle of membership and selection of candidates, not with the purpose of performing a comparative law work, but as an additional resource to improve the hermeneutic work and the understanding of the legal institutes studied. Then, it is dedicated to the study of the Brazilian political parties, having as parameter the Federal Constitution of 1988. It analyzes the exclusive mediation of the political representation by the Brazilian political parties, as well as the relation between the democratic principle and the autonomy conferred to the parties by the Federal Constitution, to define its internal structure, organization and functioning. It examines the possibility of subjecting political parties to the democratic principle, and then approximates the concept of internal democracy within political parties. It analyzes the Brazilian legal regime of membership of political parties and the process of selection of candidacies for the position of Federal Deputy, but not before exploring the regime for the submission of candidacies in foreign law. Next, the concept of internal democracy is projected on the statutes of the three parties selected, in order to ascertain, in particular, the compatibility or not of the internal norms of these parties with the democratic principle, in what specifically refers to the membership

and the selection of candidates. It was found that there is not only a rigid organizational form that complies with the democratic principle, but different ways of translating and giving effect to this constitutional principle without, however, violating the autonomy conferred on the parties by the Federal Constitution. It was observed that the rules contained in the statutes of the parties analyzed are not very democratic, as they make it difficult to effectively exercise the right to political participation by both members and non-members. It was found that the decision on the admission of new members and also the power of definition of candidates are to a large extent concentrated in the hands of the party elites. It was concluded that the lack of oxygenation of political parties makes it difficult for people outside the party hierarchy to access, and in this way ultimately compromises the political representation of a plural society such as the Brazilian one. It was concluded by the existence of legislative and judicial measures, among others, able to give more democracy to the intra-party structure and to the selection process of candidates for federal deputies, in order to contribute to mitigate the deficit of political representation of Brazilian society.

KEYWORDS: Political parties; democratic principle; Party membership; Selection of candidates; Representative democracy.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| CONSIDERAÇÕES INICIAIS..... | 11 |
| 1. DO SURGIMENTO À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: BREVE REVISÃO HISTÓRICA..... | 17 |
| 1.1. No mundo..... | 17 |
| 1.2. No Brasil..... | 22 |
| 2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976..... | 33 |
| 2.1. Enquadramento normativo, conceito e natureza jurídica..... | 33 |
| 2.2. Filiações partidárias..... | 36 |
| 2.3. Candidaturas..... | 38 |
| 2.4. Natureza jurídica do mandato parlamentar..... | 43 |
| 2.5. O princípio da democracia interna dos partidos políticos..... | 46 |
| 3. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988..... | 51 |
| 3.1. Enquadramento normativo e natureza jurídica..... | 51 |
| 3.2. Mediação exclusiva da representação política pelos partidos políticos..... | 53 |
| 3.3. Autonomia dos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento..... | 58 |
| 3.4. Democracia interna dos partidos políticos..... | 62 |
| 3.4.1. Sujeição dos partidos políticos ao princípio constitucional democrático..... | 64 |
| 3.4.2. Aproximação do conceito de democracia interna partidária | 69 |
| 4. DO INÍCIO DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATURAS – DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA..... | 75 |
| 4.1. Enquadramento normativo..... | 76 |
| 4.1.1. Na Constituição Federal de 1988..... | 76 |
| 4.1.2. Na legislação infraconstitucional..... | 77 |
| 4.1.3. Nos estatutos partidários..... | 81 |
| 4.1.3.1 – Estatuto do PT..... | 82 |
| 4.1.3.2 – Estatuto do PSDB..... | 85 |

| | |
|--|------------|
| 4.1.3.3 - Estatuto do PMDB..... | 87 |
| 4.2. Filiação partidária, princípio democrático e direito de sufrágio..... | 89 |
| 4.3. Filiação partidária <i>versus</i> ingresso em associações em geral..... | 95 |
| 5. DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATURAS..... | 98 |
| 5.1. Regimes de apresentação de candidaturas nos direitos estrangeiros..... | 98 |
| 5.2. Do regime de apresentação de candidaturas no Brasil | 101 |
| 5.3. Dos critérios para seleção de candidatos a deputados federais..... | 102 |
| 5.3.1. Na Constituição Federal de 1988..... | 102 |
| 5.3.2. Na legislação infraconstitucional..... | 104 |
| 5.3.3. Nos estatutos partidários..... | 106 |
| 5.3.3.1 – Estatuto do PT..... | 106 |
| 5.3.3.2 – Estatuto do PMDB..... | 112 |
| 5.3.3.3. Estatuto do PSDB..... | 116 |
| 5.4. Seleção de candidaturas, democracia partidária e representatividade política..... | 117 |
| 5.5. Lista Fechada e democracia partidária..... | 125 |
| 5.6. Seleção de candidaturas, sistema eleitoral proporcional e mandato representativo..... | 126 |
| 6. MEDIDAS PARA ASSEGURAR DEMOCRACIA NO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS..... | 131 |
| 6.1. Medidas legislativas..... | 132 |
| 6.1.1. Participação política das mulheres e medidas tendentes a promover paridade em termos de raça, classe social e/ou outros critérios de <i>discriminem</i> | 134 |
| 6.1.2. Sistema de primárias..... | 141 |
| 6.2. Medidas judiciais..... | 145 |
| 6.2.1. Candidaturas independentes ou avulsas e direito à participação política..... | 146 |
| CONCLUSÕES..... | 153 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 161 |

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É notória a crise de representação política da coletividade mediada pelos partidos políticos, sendo certo que estes não têm logrado êxito na missão de se conectar com a população. Além da profusão de legendas partidárias existentes, tem-se observado a concentração, basicamente, nas mãos das elites partidárias, do poder de decisão quanto a quem poderá ou não se filiar a um dado partido e, sobretudo, quanto a definição de que filiados poderão figurar como candidatos pelo partido.

Considerando que os partidos no Brasil exercem a mediação exclusiva da representação política da coletividade, a existência de partidos cuja estrutura interna não seja democrática, notadamente quanto ao ingresso de filiados e a seleção de candidaturas, termina por dificultar, senão inviabilizar, a inclusão de parcelas expressivas da Sociedade na dinâmica político-democrática.

Em razão desse quadro, que não é recente, têm sido realizados os mais variados estudos tendo como objeto o déficit de representatividade da coletividade. Há pesquisas apontando, inclusive, para um cenário futuro que prescindia de partidos políticos. Em outro sentido, estão pesquisas, como a presente, que tem como objeto a manutenção do modelo de partidos políticos, contudo buscam formas de superação do esgotamento do modelo atual. Nesta perspectiva, a democratização interna dos partidos é uma das linhas por meio das quais se tem buscado atender à necessidade de formatação de partidos menos burocratizados, mais participativos e, também, mais abertos à Sociedade.

A busca de um novo paradigma de organização política perpassa, necessariamente, entre outros aspectos, pelo desenvolvimento de uma compreensão democrática da estrutura intrapartidária que viabilize o exercício do direito à participação política tanto por parte de filiados como de não filiados, em última análise.

Por meio deste trabalho pretende-se, portanto, promover uma análise crítica sobre os critérios adotados pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e, por fim, pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, para filiação e concorrência a cargos eletivos, notadamente ao cargo de Deputado Federal, sob a perspectiva, sobretudo, do princípio democrático.

Quanto a delimitação do objeto de estudo, inicialmente, faz-se mister esclarecer o porquê do tratamento conjunto dos critérios para a filiação e para a concorrência a cargos eletivos. A filiação partidária, mais precisamente as exigências para fins admissão aos quadros de um dado partido, guarda íntima relação com o processo de seleção de candidatos, seja para o cargo de Deputado Federal ou qualquer outro cargo político eletivo. Tal ocorre por duas razões distintas. Primeiro, porque como a filiação partidária consiste em condição de elegibilidade, somente é possível se apresentar como candidato sendo filiado a um partido político. E, em segundo lugar, devido ao papel que os filiados exercem, ao menos formalmente, na própria definição das candidaturas em geral no âmbito do partido. Sendo assim, considerando que a seleção de candidatos se inicia com a própria “seleção” de filiados, torna-se relevante, senão imprescindível, que ambos aspectos sejam tratados em conjunto.

A delimitação da análise apenas à seleção de candidatos a deputados federais se deve à relevância das competências atribuídas à referida instância em nosso sistema político, em nível nacional, como a competência legislativa por excelência, competências política e de fiscalização, entre outras elencadas no texto constitucional. Além disso, é preciso registrar que o Parlamento brasileiro, diferente de alguns outros países, é bicameral. Sendo certo que enquanto o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Deve-se considerar fora do campo de análise, portanto, o processo de seleção de candidatos ao cargo de Presidente da República e Senador, aos cargos eletivos estaduais (cargos de Governador e Deputado Estadual) e, também, de cargos eletivos municipais (cargos de Prefeito e Vereador), tendo em vista que o processo de seleção para estes cargos eletivos guarda certas peculiaridades, bem como se insere em dinâmica diversa, cuja abordagem extrapolaria o âmbito pretendido para esta dissertação. Não obstante, cabe salientar que muitas ideias aqui tratadas podem também ser aproveitadas no que diz respeito aos critérios de seleção de candidaturas para os demais cargos eletivos.

Importa esclarecer, ainda, que a escolha dos partidos políticos para análise deste trabalho se deu em razão, principalmente, do nível de representatividade destas organizações junto à Câmara dos Deputados. Trata-se dos três partidos atualmente com mais representatividade na Câmara e, também, estão entre os partidos com o maior número de cidadãos filiados. Ademais, imprescindível, no caso, fazer um recorte severo quanto ao número de partidos analisados, sob pena de o trabalho restar inviabilizado, na medida que atualmente são 35 (trinta e cinco) os Partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

O tema escolhido como objeto do presente estudo assume especial relevância na seara do Direito Constitucional Brasileiro, notadamente no âmbito do que se pode denominar de Direito Constitucional Eleitoral, entre outras razões, devido ao reconhecimento da importância e do significado dos partidos para o Estado Democrático de Direito.

A organização efetiva do poder político do Estado passa também pelos partidos políticos, além do que estes consistem em elemento-chave, sob diferentes aspectos, para a revitalização da democracia representativa. Fundamental, portanto, seja o objeto da pesquisa pensado também sob a perspectiva do papel que os partidos políticos devem desempenhar no processo de consolidação e desenvolvimento da democracia.

A matéria referente aos partidos políticos, além de disciplinada por diplomas legais de natureza infraconstitucional, tem assento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente no título relacionado aos Direitos e Garantias Fundamentais. Trata-se, portanto, de matéria formalmente constitucional, mas também materialmente constitucional, na medida em que o capítulo que trata dos partidos políticos encerra disposições a respeito de matéria tipicamente constitucional, qual seja, respeitante à estrutura e organização do poder político do Estado.

Aos partidos políticos brasileiros é assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e, também, exclusividade para a mediação da representação política da coletividade, diversamente do que ocorre nos Estados Unidos e alguns países europeus. Tais contornos da matéria, reforçam o interesse quanto ao estudo dos critérios estabelecidos por estas organizações para filiação aos seus quadros, bem como os requisitos definidos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos, a propósito dos relevantes fins e funções desempenhadas pelos partidos.

No que diz respeito ao método adotado na investigação e abordagem do tema, pretende-se focar o objeto de estudo sob uma perspectiva eminentemente técnico-jurídica, analisando a teoria, dogmática e as normas que disciplinam a matéria.

O objeto de estudo será analisado sob um enfoque jurídico-constitucional. Todavia, não se pode negar a estreita ligação da temática escolhida com o campo da Ciência Política, assim como as inter-relações existentes entre o sistema partidário e os sistemas eleitoral e de governo adotados por uma dada ordem jurídica. Ressalta-se, entretanto, que tais aspectos serão analisados apenas na medida estritamente necessária para fins de desenvolvimento do tema proposto, sob pena de se extrapolar os limites específicos definidos para este trabalho.

Para o desenvolvimento dessa análise, inicialmente são abordados aspectos instrumentais ao desenvolvimento do objeto de investigação. A partida, são feitos desenvolvimentos, ainda que breves, a respeito da origem e evolução histórica dos partidos políticos Brasil e no mundo. São analisados, também, o enquadramento normativo, entre outros aspectos, dos partidos políticos nas constituições vigentes em Portugal e no Brasil, notadamente sob o enfoque do princípio democrático quanto ao ato de filiação e seleção de candidaturas. No que diz respeito ao direito português, ressalte-se que não se trata de um trabalho de direito comparado, mas se recorre à análise deste direito como recurso adicional para aperfeiçoar o trabalho hermenêutico e a compreensão dos institutos jurídicos estudados.

Examinar-se-á, também, em que medida se deve compreender a autonomia conferida aos partidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para definir sua estrutura interna, organização, funcionamento e, entre outras medidas, estabelecer critérios para filiação e seleção de candidatos a deputados federais, sobretudo sob a perspectiva do princípio democrático.

Na sequência, é analisada a possibilidade de sujeição dos partidos ao princípio democrático, assim como o conceito de democracia interna no âmbito dos partidos políticos. Em seguida, pretende-se projetar o conceito de democracia interna sobre os estatutos dos três partidos brasileiros selecionados, com o intuito de aferir, em concreto, a compatibilidade ou não das normas internas dos partidos, notadamente as que tratam de filiação e definição de candidaturas ao cargo de Deputado Federal, com o princípio democrático.

Por fim, pretende-se aventar propostas de solução deste problema que contribui sobremaneira para o déficit de representação política da coletividade. Trata-se de um convite à reflexão sobre a necessidade premente de que sejam pensadas e adotadas medidas para oxigenar o atual modelo de partidos políticos no Brasil, sob pena de continuarmos

reféns de uma *democracia* entre aspas. São essas, portanto, algumas questões a serem abordadas neste trabalho.

1. DO SURGIMENTO À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: BREVE REVISÃO HISTÓRICA

1.1. No mundo

Na Grécia antiga, em 508 a.C. - portanto em uma fase histórica bastante anterior ao surgimento dos primeiros partidos políticos -, foram criadas as primeiras instituições democráticas atenienses. Diversamente dos sistemas democráticos atuais, a democracia grega não se baseava no instituto da representação política. Desta forma, os atenienses passaram a decidir em assembleia geral, diretamente, sobre os assuntos relacionados à cidade. As decisões sobre cada questão submetida a debate eram tomadas em atenção à manifestação da maioria dos cidadãos. Esse novo sistema foi saudado por Tucídides, na *História da Guerra do Peloponeso*, como democracia perfeita por não estar o governo nas mãos de uns poucos, mas de muitos.¹

A ideia de representação política, como a compreendemos atualmente, somente se fez presente muitos séculos depois. Jorge Miranda assevera que “embora possa encontrar-se fenômenos análogos ou antecedentes noutras épocas, foi o século XVIII que, se não descobriu, pelo menos soube fundamentar e alicerçar a ideia de representação política”.²

Deve-se ter em vista que os modelos democráticos de representação política, para serem bem compreendidos, precisam ser contextualizados no tempo e espaço, levando-se em consideração, portanto, as condições históricas da época e local em que se apresentam.

¹ Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico*. Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982, p. 31. VAYENÁS, Alexander. Democracia: das origens à modernidade. In: ZANETTI, Hermes (Org.) Democracia: a grande revolução. Brasília: UnB, 1996, pp. 31-33.

² Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3 v., tomo VII, 1ª ed., Coimbra, 2014, p. 13.

Para melhor compreensão do papel dos partidos políticos no marco democrático atual, faz-se mister sejam estas organizações analisadas sob uma perspectiva histórica, na medida necessária ao desenvolvimento do objeto central do estudo. Para tanto, mostra-se fundamental percorrer novamente a trajetória das organizações partidárias, desde o processo de surgimento até a fase da constitucionalização.

A história dos partidos políticos, ao menos na sua acepção contemporânea, remonta à Inglaterra do final do século XVII. Como nação precursora do constitucionalismo moderno, lá também teve origem, por via de consequência, a organização partidária, inicialmente por meio de dois grupos políticos denominados “tories” e “whigs” que, por muito tempo, disputaram o poder (os nomes de partido Liberal e Partido Conservador somente se difundiram no século XIX).³

Padece de atecnia a atribuição da terminologia ‘partidos políticos’ à agrupamentos políticos mais antigos como, e.g., os existentes na história greco-romana, as facções que se enfrentavam na Inglaterra antes do aparecimento dos “tories” e “whigs”, bem como aos clubes e associações políticas existentes desde antes da Revolução francesa, na medida em que estes não exibiam as características estruturais das atuais organizações partidárias.⁴

Nos Estados Unidos se pode perceber a atuação de partidos políticos desde a disputa eleitoral entre Adams e Jefferson em 1796. Trata-se do Partido Federalista, antepassado ideológico do Partido Republicano, e o Partido Republicano, que posteriormente deu origem aos partidos

³ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1948, pp. 7-9; cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 22.

⁴ Os grupos aos quais os historiadores nominam de partidos são, em verdade, classe sociais, não partidos políticos, cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 5-7 e 14.

Republicano Nacional e Democrático, que foi antecessor do partido que atualmente exibe este último nome.⁵

Na França a formação de partidos políticos propriamente ditos ocorreu em momento posterior ao surgimento destes na Inglaterra e nos Estados Unidos, “provavelmente em virtude do desfecho ditatorial-bonapartista da grande crise revolucionária.”⁶

Foi longo o processo transcorrido desde a clandestinidade dos primeiros partidos políticos até o reconhecimento constitucional destes como pilares dos sistemas democráticos. Heirich Triepel descreveu quatro momentos da relação dos partidos com o Estado: i) de luta ou de oposição; ii) de desconhecimento ou ignorância; iii) de legalização; e iv) de incorporação constitucional, isto é, da constitucionalização dos partidos políticos.⁷

Em um primeiro momento, durante os séculos XVIII e XIX, o Estado liberal enxergava os partidos como facções incompatíveis com o interesse geral, prejudiciais ao Estado e à estabilidade do governo. As organizações partidárias seriam incompatíveis com o princípio da soberania nacional, com a concepção do Estado como poder político único e soberano e com a vontade geral rousseauiana como soma de vontades individuais.⁸

Este cenário inicial começa a se alterar quando o pensamento liberal passa a compreender a compatibilidade entre o Estado e os partidos. Edmund Burke, na Inglaterra, nesta fase, rechaça a concepção de partidos como facções, que prevaleceu durante o século XVIII, tendo definido partido político como “grupo de homens unidos para fomentar, mediante seus esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em algum

⁵ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, p. 10.

⁶ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, p. 14.

⁷ Cfr. TRIEPEL, Heinrich. *La Constitución y los partidos políticos*. Traduzido por Pedro Madrigal Devesa. Madrid: Tecnos, 2015.

⁸ Cfr. GARCÍA COTARELO, R. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Sistema, 1985, pp. 33-34.

princípio determinado em que todos os seus membros estejam de acordo”,⁹ com o escopo de conquistar o poder político estatal, para implementar, desta forma, seu programa de governo.

A referência de Burke era, contudo, os partidos de notáveis que, devido ao sufrágio censitário, restringiam a atuação política à classe burguesa. Com a extensão do sufrágio, passa a ficar desconfiado do uso do poder pelos novos partidos. De qualquer forma, com as mudanças socioeconômicas que se operaram ao final do século XIX e início do século XX, a presença dos partidos começa a ser vista como algo natural, habitual e mesmo essencial na democracia liberal, não obstante a ausência de disciplina daqueles pelo ordenamento jurídico da época.¹⁰

Após a fase de desconhecimento ou ignorância do Estado em relação aos partidos, passa-se à fase da legalização destas organizações. Nesta etapa, trata-se da legalização via legislação ordinária, sem, contudo, que se proceda a incorporação dos partidos aos textos constitucionais. Os partidos políticos foram, então, sendo disciplinados juridicamente pelos ordenamentos jurídicos de diversos países, sendo os Estados Unidos os pioneiros em reconhecê-los legalmente no final do século XIX.¹¹

Enquanto isso, na Europa, o processo de legalização teve início somente no século XX. Na França, e.g., o reconhecimento legal dos partidos se deu apenas em 1910.¹² Foi após a Segunda Guerra Mundial,

⁹ Cfr. BURKE, Edmund. <<*Thoughts on the Cause of the Present Discontents*>> (1770), In: The Works of the Rt. Hon. Edmund Burke, Bohn Edition, Londres 1886, Vol 1, p. 375 sgts. Tradução espanhola utilizada E. BURKE, <<Partido e Representación>>. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos. Tradução de Ignacio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980, pp. 128-136.

¹⁰ Cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional de los partidos políticos*. Granada: Comares, 2006, pp. 7-8.

¹¹ “Em 1886 os Estados da Califórnia e Nova York disciplinaram legalmente o processo interno que os partidos deviam seguir na eleição de candidatos e na designação de cargos. E no começo do século XX, uma lei do Estado de Wisconsin introduz pela primeira vez a obrigação dos partidos políticos de eleger suas candidaturas para todos os cargos públicos mediante as conhecidas como <eleições primárias>”, cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, pp. 8-9.

¹² Cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, p. 9.

com o processo de redemocratização e a compreensão do relevante papel dos partidos na democracia, que se intensificou na Europa, de fato, o processo de legalização das organizações partidárias.¹³

À época se processou um forte embate doutrinário sobre o Estado de Partidos,¹⁴ com a sistematização daqueles que reivindicavam a constitucionalização dos Partidos Políticos (Thoma, Lelsen e Radbruch) e outros que reconheciam a realidade do Estados de Partidos, todavia mantinham uma posição crítica diante daquela realidade ou mesmo negavam a possibilidade de seu reconhecimento jurídico (Koellreuter, Carl Schmitt e H. Triepel).¹⁵

Pela defesa do reconhecimento dos partidos em sede constitucional, que posteriormente veio a ocorrer pela maioria das constituições do mundo, convém recordar Kelsen:

“a atitude contrária à constitucionalização dos partidos, e hostil, no fundo, à democracia, serve, consciente ou inconscientemente, a forças políticas que tendem à hegemonia de um único grupo de interesses, que na mesma medida que se nega a levar em consideração outro interesse alheio, tenta se disfarçar ideologicamente como interesse coletivo orgânico e abrangente”.¹⁶

Somente após a derrubada dos regimes totalitários, após a Segunda Guerra Mundial, com o processo de redemocratização, os partidos passam

¹³ Cfr. MORODO, R., MURILLO DE LA CUEVA. *El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos*. 1o ed. DF: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001, p. 27.

¹⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 24; GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid, 1986, p. 90, concebe o Estado de partidos como aquele cuja estrutura, funcionamento e organização reais estão condicionadas pelo sistema de partidos com relativa autonomia de sua configuração jurídica formal. Na definição formulada por García Pelayo, Estado de Partidos se trata de um Estado em que as decisões e ações de um partido ou de alguns partidos levadas a cabo dentro do marco da organologia estatal se imputam juridicamente ao Estado, ainda que politicamente sejam imputáveis à maioria parlamentar ou ao partido no poder.

¹⁵ Para mais detalhes sobre o debate que a doutrina desenvolveu à época sobre esta questão, cfr. GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado...*

¹⁶ Cfr. KELSEN, Hans. «*Vom Wesen der Demokratie*», Tubinga, 1929. Tradução espanhola utilizada: *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona, 1977, pp. 43-44.

a adquirir sede constitucional. A constitucionalização dos partidos políticos na Europa se iniciou em países com sistemas políticos destruídos, tendo se iniciado na Itália em 1947 (art. 49), Alemanha em 1949 (art. 21), França em 1958 (art. 4), em Portugal em 1976 (art. 47) e Espanha em 1978 (art. 6).¹⁷

A integração dos partidos aos textos constitucionais do mundo se trata de um desdobramento natural, decorrente do protagonismo crescente desempenhado por estas organizações ao longo do tempo que, contudo, somente ocorreu muito tempo após o surgimento dos primeiros partidos na Inglaterra do final do século XVII.

Atualmente, a maioria dos países trata, de alguma maneira, dos Partidos Políticos em sede constitucional. Ainda que este tratamento não seja uniforme, resta reconhecido pelas constituições o papel ímpar e fundamental dos partidos ao funcionamento do Estado Democrático de Direito, seja por meio do reconhecimento de forma autônoma ou vinculada ao direito de associação.

1.2. No Brasil

É possível localizar a história dos partidos políticos tanto no período do Brasil Império (1822-1889) como no período da República (1889-1988).

Os partidos políticos no império (1822-1889)

Não se desconhece a existência de grupos e até mesmo associações políticas em momento anterior à independência do Brasil e à Constituição de 1824. Todavia, não se atribui àqueles a denominação de

¹⁷ Cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, p. 12.

partido, devido à natureza mais de grupo, de facção, diversa da concepção que temos de partidos políticos.¹⁸

A Constituição de 1824 não trata dos partidos políticos, contudo, foi sob a égide desta Constituição – reformada no sentido liberal em 1834 e restaurada no sentido conservador em 1840 - que teve início a vida dos partidos políticos no Brasil.¹⁹

Há alguma divergência quanto ao momento exato de formação dos partidos liberal e conservador. Nada mais natural, na medida que naquela época, diferente do que ocorre atualmente, um partido político não se constituía por meio do atendimento de requisitos legais facilmente identificáveis no tempo. Tratava-se de um processo histórico.

Enquanto Joaquim Nabuco considera que a formação dos partidos liberal e conservador coincide com a reação monárquica de 1837, Américo Brasiliense diverge com relação ao surgimento do Partido Liberal que, a seu ver, teria se formado alguns anos antes do Partido Conservador, em 1831. Por outro lado, Afonso Arinos compreende que a formação do Partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional de 1834 e a do Partido Conservador com a Lei de Interpretação de 1840.²⁰

Após as eleições de meados de 1861, formou-se também o Partido Progressista, da junção de conservadores (moderados) e liberais, sob a preponderância destes últimos. Em seguida, em reação e contraposição aos progressistas, surgiu o “Partido Histórico”.²¹

¹⁸ Cfr. CHACON, V. *História dos Partidos Brasileiros – Discurso e prática dos seus programas*. 2. ed., Brasília: UnB, 1985, p. 82, antes disso já havia o Partido da Independência, criado em 1822, e em 1821 existiam facções pré-partidárias no Rio de Janeiro, sendo os constitucionalistas, de centro; os republicanos, de esquerda; e os “corcundas”, de direita.

¹⁹ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 93-90.

²⁰ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 32-33, o Partido Conservador se dissolveu em 1889, antes do Partido Liberal, em grande medida em razão da Abolição.

²¹ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 45-46.

Em julho de 1868, um movimento do Imperador no sentido de substituir a linha progressista por um Gabinete essencialmente conservador, suscitou forte reação liberal que terminou por eclodir na estruturação do novo Partido Liberal. E nessa mesma época, alguns anos depois, teve a fundação do Partido Republicano, cuja origem se encontra fortemente relacionada à lavoura cafeeira.²²

Os partidos na República

Os partidos na Constituição de 1891

A Carta de 1891 também nada dispôs sobre os partidos políticos. Na verdade, tal carta constitucional se limitou a mencionar o direito de associação.²³

Em razão de uma série de desgastes experimentados à época do Império, era grande o desprestígio dos partidos políticos nacionais ao final do reinado. A mentalidade republicana, que além de federal era, também, anti-partidária, deu azo à formação dos chamados partidos estaduais, sob a égide da Constituição de 1891, também conhecidos como “P.R.”.²⁴

A autonomia estadual, assegurada pela Constituição de 1891, foi um princípio republicano que possibilitou o fortalecimento de forças regionais, ensejando a formação de partidos estaduais como os partidos Republicanos Mineiro e Paulista – conhecidos por P.R.M. e P.R.P – que foram fundamentais para a sistemática da “política dos governadores” ou “política dos Estados”, como preferia Campos Sales²⁵, que teve lugar durante a primeira República.

²² Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 51; 57-58.

²³ Cfr. art. 72, parágrafo 8, da Constituição de 1891, cfr. MEZZAROBBA, O. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2. ed. rev., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 193.

²⁴ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 61-62.

²⁵ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 65-68.

Com a posterior decadência da “política dos governadores”, ocasionada entre outros fatores pelo movimento tenentista e pela crise da economia cafeeira, passou a ganhar força novamente a ideia de partidos nacionais, em detrimento dos partidos estaduais. Neste contexto, ocorreu a fundação do Partido Democrático Nacional, que exprimia os anseios por uma profunda reforma política.²⁶

Os partidos na Constituição de 1934

Pouco antes da constituinte de 1934, foi promulgado pelo Governo Provisório o Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº. 21.076/32), regulando as eleições. Esta norma reconhecia duas espécies de partidos políticos, quais sejam, os permanentes e os provisórios. Os primeiros adquiriam personalidade jurídica, ao passo que os segundos não, pois se formavam apenas e tão somente para a disputa das eleições.²⁷

Foi por meio do aludido Decreto que se deu a legalização dos partidos políticos. Afinal, foi o Código Eleitoral de 1932 que previu, pela primeira vez, a existência de partidos políticos no Brasil. Trata-se, contudo, da legalização via legislação ordinária, sendo certo que os partidos políticos não foram incorporados à Carta de 1934, imediatamente posterior ao referido Decreto.²⁸²⁹

Importa ressaltar que o referido Decreto admitia o registro de candidato avulso, ou seja, candidato que não estivesse filiado a qualquer

²⁶ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 69-72.

²⁷ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, p. 73.

²⁸ Cfr. Decreto nº. 21.076/32, artigos. 58, 1º, 99, 100 e 101.

²⁹ Convém recordar que os Estados Unidos foram os pioneiros em reconhecer legalmente os partidos políticos, no final do século XIX. Em 1886 os Estados da Califórnia e Nova York disciplinaram legalmente o processo interno que os partidos deviam seguir na eleição de candidatos e na designação de cargos. E no começo do século XX, uma lei do Estado de Wisconsin introduz pela primeira vez a obrigação dos partidos políticos de eleger suas candidaturas para todos os cargos públicos mediante as conhecidas como <eleições primárias>”, cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, pp. 8-9.

partido político, desde que tal registro fosse requerido por um determinado número de eleitores.

Com esta lei de transição em vigor, teve lugar a Constituição de 1934, que avançou pouco no que diz respeito aos partidos políticos, na medida que manteve os partidos estaduais, embora tenha previsto o sistema proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral. Na esteira de outros países, no momento pós-primeira guerra mundial, a Constituição brasileira de 1934 incorpora os partidos políticos a seu sistema, todavia não expressamente.³⁰

Eram muitos os partidos sob a égide da Constituição de 1934. Os partidos, que eram estaduais, se constituíam em cada um dos Estados da federação, sem mencionar a possibilidade de mais de um partido por Estado.³¹

Os partidos na Constituição de 1937

Para fins de contexto histórico, vale ressaltar que o ideário fascista, que encontra seu auge nesta época, exerceu influência no Brasil por meio do Partido Integralista. O fascismo procura demonstrar a incapacidade do sistema multipartidário para lidar com as mazelas socioeconômicas decorrentes da primeira Guerra Mundial e, desta forma, empreende uma luta contra o princípio democrático de representação multipartidária e defende a manutenção de um “partido único”.³²

Neste contexto, em 10 de novembro de 1937, foi desfechado um regime ditatorial no Brasil que, por sua natureza, era incompatível com os partidos políticos e, exatamente por esta razão, estes foram dissolvidos (inclusive o partido integralista) pelo Decreto-Lei nº. 37/37, estando também

³⁰ Cfr. Constituição Brasileira de 1934, artigo 26, cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, 78-79.

³¹ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, p. 75.

³² Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 80-83.

vedada a criação de qualquer tipo de organização, independentemente de sua natureza jurídica.³³

Antes da queda do Estado Novo, o Governo ditatorial regulou o alistamento eleitoral e as eleições por meio do Decreto-Lei nº. 7.586/45, que subsistiu mesmo após o advento da Constituição de 1946.³⁴ Aquele diploma legal, que ficou conhecido com Lei Agamenon, entre outras medidas, estabeleceu o monopólio dos partidos e alianças de partidos para a apresentação de candidaturas para concorrer às eleições (artigo 39), bem como a admissão de partidos políticos apenas de âmbito nacional (§1º, artigo 110).³⁵

Os partidos na Constituição de 1946

A Constituição de 1946, na linha das constituições mais modernas à época, mantém as disposições da Lei Agamenon, com a previsão de partidos políticos de amplitude nacional, bem como contempla dispositivos aptos a conferir a proteção do Estado aos partidos, como, e.g., garantia de imunidade tributária.³⁶

³³ Este Decreto-Lei foi revogado apenas no período final da ditadura por volta de maio de 1945, cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, pp. 87-91.

³⁴ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria...*, p. 93.

³⁵ Cfr. SALGADO, Eneida Desiree; PÉREZ HUALDE, Alejandro. *A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, pp. 63-83, abr./jun. 2015, p. 71.

³⁶ Cfr. artigos 31, inciso V, 'b'; 40, PU, 119, inciso I; 134; 141, §13, todos da Constituição de 1946:

Art 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

V - lançar impostos sobre:

b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos (...)

Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

Art 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se:

I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos;

Art 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.

Ressalte-se que o Código Eleitoral de 1950 alterou a natureza jurídica dos partidos políticos. Os partidos, que sob a vigência do Decreto-Lei nº. 7.586/45, ostentavam a natureza jurídica de direito privado (artigo 110), passam, como o Código Eleitoral de 1950 (artigo 132, *caput*), a figurar como pessoas jurídicas de direito público interno.

Os partidos na Constituição de 1967

Entre o fim do Estado Novo, em outubro de 1945, e o golpe que precedeu a ditadura militar, em março de 1964, vigorou no Brasil o sistema pluripartidarista. De tal sorte, desde que observadas as exigências legais vigentes à época, admitia-se a formação de diferentes legendas partidárias com o escopo de representar politicamente os diversos setores da sociedade.

Esse cenário, contudo, mudou sensivelmente no ano seguinte ao início da ditadura militar. Em julho 1965, pouco antes da Constituição de 1967, foi publicada a denominada “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” (Lei nº 4.740/65), por meio da qual foram estabelecidas normas com o escopo de restringir a criação de partidos, bem como reduzir o número dos já existentes. Imediatamente a seguir, em outubro de 1965, o Brasil pôs fim ao sistema pluripartidarista e adotou o bipartidarismo por meio do Ato Institucional nº. 2, regulamentado pelo Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965.

Com a edição do Ato Institucional nº 2, foram extintos os partidos políticos existentes à época, bem como estabelecido que, para a organização de novos partidos, seriam mantidas as exigências “Lei

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Orgânica dos Partidos Políticos”.³⁷ Tal medida, em conjunto com o Ato Complementar nº 4 - que, entre outras providências, dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem -, criou condições para a organização de apenas dois partidos, quais sejam, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena).³⁸

Mesmo com a extinção dos partidos políticos existentes à época pelo Ato Institucional nº. 2, o tratamento dos partidos políticos teve um incremento, ao menos formal, na Constituição de 1967, que dispunha acerca de diversos aspectos relevantes para tais organizações como imunidade tributária (art. 20, inciso III); participação na organização das comissões (art. 32, parágrafo único); representação à Câmara dos Deputados para declaração de perda de mandato (art. 37, §§ 1º e 2º); organização, funcionamento e extinção dessas agremiações (art. 149 e incisos); e a possibilidade do partido ser acionista de empresa jornalística (art. 166, inciso III).³⁹

³⁷ Cfr. art. 18 do Ato Institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965.

³⁸ Cfr. ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1984, pp. 94-135, o MDB e a ARENA sequer tinham a denominação de partidos políticos devido à proibição expressa da utilização desse termo à época.

³⁹ Cfr. Artigos 20, inciso III, 'c'; 32, PU; 149 e incisos; e 166, inciso III, todos da Constituição de 1967:

Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - criar imposto sobre:

c) o patrimônio, a, renda ou os serviços de Partidos Políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos fixados em lei;

Art 32 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

Os partidos na Constituição de 1969

A Constituição de 1969, ou Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, manteve a linha restritiva aos partidos que até então vigia, embora se verifique certo abrandamento das medidas, ao menos formalmente. Afinal, considerando que a previsão da existência de partidos constou mesmo durante o regime político ditatorial no Brasil, tem-se que às vezes, ou muitas vezes, a realidade encontra-se dissociada do estabelecido por Lei.⁴⁰

No que diz respeito à exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, a Constituição de 1969, diversamente do sistema atual, estabelece que os militares alistáveis são elegíveis, desde que atendidas as condições previstas pelas alíneas 'a', 'b' e 'c', do §1º, do artigo 150, sendo certo que a elegibilidade, nas hipóteses das alíneas 'a' e 'b', não depende, para o militar da ativa, de filiação político-partidária que seja ou

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

Art 166 - São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de radio difusão:

III - a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos.

⁴⁰ Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; e VIII - proibição de coligações partidárias.

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

venha a ser exigida por lei.⁴¹ Portanto, restou afastada, nas hipóteses mencionadas, a exigência de filiação político-partidária como condição de elegibilidade.

Em julho de 1971 foi sancionada uma nova Lei orgânica dos partidos, revogando expressamente Lei Orgânica anterior, qual seja, a Lei nº 4.740/65.

Durante a vigência da Constituição de 1969, transcorreram as eleições de 1976, que foram marcadas pelo Decreto-Lei nº 6.639, do mesmo ano, que ficou conhecido como Lei Falcão. Por meio desta norma, foram estabelecidas restrições aos candidatos durante o período de campanha eleitoral, basicamente, para resguardar o regime militar de qualquer surpresa quanto ao resultado do pleito eleitoral e, também, para evitar o debate público e eventuais críticas às políticas públicas implementadas por aquele regime.⁴²

Esse cenário se altera em 1979, quando se inicia a implantação do pluripartidarismo que, aliás, vigorou entre o fim do Estado Novo, em outubro de 1945, e o golpe que precedeu a ditadura militar, em março de 1964. Com a Lei nº. 6.767/1979, foram extintos os partidos criados com base no Ato Complementar nº 4 (MDB e ARENA), começando-se uma reforma partidária gradativa.

⁴¹ Art. 150. São inelegíveis os inalistáveis.

§ 1º Os militares alistáveis são elegíveis, atendidas as seguintes condições:

a) o militar que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao candidatar-se a cargo eletivo, excluído do serviço ativo;

b) o militar em atividade, com cinco ou mais anos de serviço, ao candidatar-se a cargo eletivo será afastado, temporariamente, do serviço ativo e agregado para tratar de interesse particular; e

c) o militar não excluído, se eleito, será, no ato da diplomação, transferido para a inatividade, nos termos da lei.

§ 2º A elegibilidade, a que se referem as alíneas a e b do parágrafo anterior, não depende, para o militar da ativa, de filiação político-partidária que seja ou venha a ser exigida por lei.

⁴² Cfr. MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução...*, pp. 218-219.

Após muitas batalhas, teve início o processo de redemocratização do país, com a Emenda Constitucional nº. 25/1985 que, entre outras determinações, estabeleceu em seu artigo 6º que “os Partidos Políticos que, até a data desta Emenda, tenham tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, poderão reorganizar-se, desde que atendidos os princípios estabelecidos no "caput" e itens do art. 152 da Constituição”.⁴³

Os partidos na Constituição de 1988

O regime jurídico-constitucional dos partidos, sob a perspectiva da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), será tratado adiante de forma mais detida. Após duas décadas de regime ditatorial, era natural que a nova Carta Política emprestasse ênfase à liberdade de participação e ao pluralismo.

Por ora, convém assinalar que a constituinte iniciada em 1987 inaugurou a etapa do que se pode considerar a constitucionalização dos partidos no Brasil. A CRFB conferiu grande autonomia aos partidos políticos, aos quais atribuiu a condição de entidades instrumentais no processo democrático.

Os Partidos Políticos, cuja natureza jurídica antes da CRFB era de pessoa jurídica de direito público, com a promulgação desta Carta Política passam a ser considerados pessoas de direito privado, que adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil⁴⁴.

⁴³ Cfr. DANTAS, I. *Teoria Brasileira dos Partidos Políticos: Breves Notas ao Art. 17 da Constituição Federal de 1988*. In: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (coord.) Partidos Políticos e seu Regime Jurídico. Curitiba: Juruá, 2013. p. 38; MORAES, F. Os Partidos e a Evolução Político-Constitucional Brasileira. In: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (coord.) Partidos Políticos e seu Regime Jurídico. Curitiba: Juruá, 2013, p. 63.

⁴⁴ Cfr. artigo 17, § 2º da CF e artigo 1º da Leis dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

2.1. Enquadramento normativo, conceito e natureza jurídica

O estatuto jurídico dos partidos políticos no direito português, tanto do ponto de vista cronológico quanto à forma e conteúdo da regulamentação que se procedeu, guarda estreita relação, entre outros fatores internos, com o momento histórico que precedeu a sua elaboração.⁴⁵

Assim como se dá no direito brasileiro, em Portugal os partidos políticos são disciplinados tanto a nível constitucional⁴⁶, como por meio de leis de natureza infraconstitucional, como a denominada Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril).⁴⁷

A Constituição de 1976 (CRP) estabelece que os partidos concorrem para a organização e para expressão da vontade do povo⁴⁸ que, por sua vez, exerce o poder político por meio do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico,⁴⁹ para a eleição do Presidente da República, dos deputados à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas Regionais e dos membros das assembleias das autarquias locais.⁵⁰

⁴⁵ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Livraria Cruz: Braga, 1983, p. 391, aponta que a proibição formal da existência de partidos políticos que caracterizara o <Estado Novo>, deu azo a uma espécie de reação, por meio da regulamentação pormenorizada do estatuto dos partidos políticos.

⁴⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 50, as revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997 reforçaram a posição dos partidos na Constituição Portuguesa de 1976.

⁴⁷ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, p. 391, a própria Lei dos Partidos Políticos é um diploma materialmente constitucional, embora não o seja em sentido formal. Trata-se de comentário feito com relação à Lei dos Partidos Políticos anterior (Decreto-Lei n.º. 595/74) que, contudo, se aplica também à Lei dos Partidos Políticos atualmente em vigor (Lei Orgânica n.º 2/2003).

⁴⁸ Cfr. artigo 51.º, n.º 1.

⁴⁹ Cfr. artigos 10.º, n.º 1, e 49.º, n.º 1.

⁵⁰ Cfr. artigos 121.º, 149.º, 231.º, n.º 2, e 239.º, n.º 1.

Embora a Constituição não disponha de uma definição de partido político, a Lei dos Partidos Políticos anterior (Decreto-Lei nº. 595/74) trazia, no seu artigo 1º, nº. 1, uma noção deste instituto jurídico: “por partidos entendem-se as organizações de cidadãos, de carácter permanente, constituídas com o objectivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas”.^{51 52}

A atual Lei dos Partidos Políticos não traz especificamente o conceito de partido político, como o fazia o antigo Decreto-Lei nº. 595/74. Contudo, a noção de partido político se expressa por meio de diferentes dispositivos da própria Lei dos Partidos Políticos em vigor, que traz, como elementos essenciais aos partidos, entre outros, os seguintes: i) os partidos políticos gozam de personalidade jurídica, têm a capacidade adequada à realização dos seus fins; ii) são constituídos por tempo indeterminado;⁵³ iii) os partidos políticos concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política; iv) prerrogativa de apresentar ou patrocinar candidaturas.

⁵¹ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, p. 407, comentando a Lei dos Partidos Políticos anterior, a definição de partido político se dava com “cuidadoso rigor jurídico” por meio de lei ordinária.

⁵² Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, p. 389., a Lei dos Partidos Políticos anterior (Decreto-Lei nº. 595/74) foi recepcionada pela Constituição Portuguesa de 1976, em razão da ausência de desconformidade substancial com a Constituição da República Portuguesa que lhe foi posterior.

⁵³ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, pp. 412-413, tal característica explica o regime de dissolução e extinção dos partidos políticos. Diversamente do que ocorre com as associações de uma forma geral, os partidos políticos não podem ser constituídos por prazo determinado, bem como não há previsão de qualquer outra hipótese extintiva *ope legis*.

Por partido, em fórmula sintética, entende-se “uma associação de cidadãos, constituída a título permanente, para a realização de objetivos de modelação do Estado e da sociedade através do acesso aos órgãos de poder, seja este nacional, regional ou local”.⁵⁴

No que diz respeito à natureza jurídica, deve-se ressaltar que os partidos políticos, de fato, não são órgãos do Estado, no entanto exercem relevante mister quanto a formação da vontade popular e a organização do poder político.⁵⁵

São muitos os critérios propostos pela doutrina portuguesa para fins de distinção entre as pessoas coletivas de direito público e as de direito privado. A depender do critério adotado como parâmetro, os partidos ora se aproximam mais das pessoas coletivas de direito privado ora das pessoas coletivas de direito público.

Os partidos políticos, como já referido, não são órgãos do Estado, mas tampouco se identificam como meras entidades de direito privado. Considerando os fins que prosseguem e as funções que exercem, conferidas pela própria Constituição, verifica-se que o estatuto dos partidos políticos exhibe feição de Direito Público.⁵⁶

Para Jorge Miranda, os partidos são, no direito português, associações e pessoas coletivas de direito constitucional. Marcelo Rebelo de Sousa compreende os partidos como associações privadas, embora com regime especial e Canotilho, por sua vez, percebe os partidos como associações privadas com funções constitucionais (cfr. arts. 10º-2, 114º e 180º).⁵⁷

⁵⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 160.

⁵⁵ Cfr. artigo 51.º da CRP.

⁵⁶ MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder e partidos políticos*. Separata: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vol. LI, nºs 1 e 2. Coimbra Editora, 2010, p. 27.

⁵⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 196; cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4ª. ed. revista, Coimbra, 2007, p. 682.

2.2. Filiações partidárias

Em primeiro lugar, importa registrar que, diversamente do que ocorre no Brasil, a filiação partidária não consiste em condição de elegibilidade. O artigo nº 151, nº 1, da CRP estabelece que “as candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos”.

A CRP assegura o direito de participar em partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político⁵⁸. E, como assevera Jorge Miranda, “qualquer cidadão tem o direito de aderir a partidos existentes, sem discriminação (art. 13 da Constituição), embora o partido não seja obrigado a admitir senão quem satisfaça os requisitos estatutários e políticos que defina”.⁵⁹

Na seara infraconstitucional, o artigo 19.º, n.º 2, da Lei de partidos políticos, reforça os aludidos dispositivos da CRP (artigos 13 e 51.º, n 1) ao consignar que “a ninguém pode ser negada a filiação em qualquer partido político ou determinada a expulsão, em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, instrução, situação económica ou condição social”.

A regra geral, como se vê, é a da liberdade de associação. Este direito compreende a possibilidade de constituir ou participar em partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da CRP.

⁵⁸ Cfr. artigo 51.º, n 1.

⁵⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 167.

Há, contudo, algumas restrições previstas na própria Constituição ao direito de filiação a partidos políticos como, e.g., a impossibilidade de alguém estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político,⁶⁰ a impossibilidade de filiação partidária de militares ou agentes militarizados dos quadros permanentes e dos agentes dos serviços ou das forças de segurança em serviço efetivo⁶¹, entre outras hipóteses.

A natureza associativa dos partidos políticos poderia, à primeira vista, atrair àquelas entidades a incidência indiscriminada das normas gerais sobre as associações. Todavia, a natureza específica e peculiar dos partidos políticos recomenda vagar na apreciação de quais normas gerais sobre as associações poderiam, eventualmente, lhes ser aplicáveis. Afinal, são tão marcantes as peculiaridades do regime dos partidos que estes não podem, definitivamente, assimilar-se a meras associações de direito privado.⁶²

O Código Civil português não dispõe expressamente acerca dos direitos e obrigações dos associados, as condições da sua admissão, saída e exclusão, apenas estabelece que tais matérias, entre outras, podem ser especificadas pelos respectivos estatutos.⁶³ Por se situarem no campo do direito privado, não se pode opor às associações de direito privado, à partida, o princípio da igualdade de tratamento nem o da liberdade de associação. Todavia, determinadas associações de direito privado, como os partidos políticos, por desempenharem funções do Estado, devem observar tais princípios.⁶⁴

As associações de direito privado ordinárias, isto é, que não desempenhem funções do Estado ou de utilidade pública, possuem ampla

⁶⁰ Cfr. primeira parte do n.º 2, do artigo 51.º, da Constituição de 1976 e artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2003 (Lei dos partidos políticos).

⁶¹ Cfr. artigo 270.º c/c artigo 275.º, n.º 4 e artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2003.)

⁶² Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 192-196.

⁶³ Cfr. artigo 167.º, n.º 2, do Código Civil.

⁶⁴ Cfr. artigo 7.º, a), do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro, com alterações subsequentes, que estabelece que não pode ser negada a admissão ou fazer-se exclusão por motivo de raça ou de sexo.

margem de discricionariedade para, por meio de seus estatutos, estabelecerem os critérios de admissão de associados.⁶⁵ Já no caso dos partidos políticos, tem-se que os requisitos estatutários e políticos para ingresso em seus quadros, não podem “afetar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres prescritos na Constituição e na lei”.⁶⁶

Ninguém é obrigado a associar-se ou a se manter associado. Tal assertiva encontra-se em consonância com a lógica privatística. Contudo, no que diz respeito especificamente aos partidos políticos, deve-se recordar que estes detêm com quase exclusividade a mediação da representação política da coletividade. Sendo assim, não se deve admitir discricionariedade absoluta por parte dos partidos para esta finalidade, sob pena de cerceamento a direitos políticos dos cidadãos.

2.3. Candidaturas

A candidatura, em sentido objetivo, “vem a ser o acto jurídico pelo qual alguém se propõe ou é proposto ao sufrágio com vista ao acesso à titularidade de certo órgão”.⁶⁷

Por razões várias, sobre as quais não se pretende debruçar, as Constituições portuguesas de 1822, 1826 e 1838 não trataram da apresentação de candidaturas. Somente em 1911, por meio do Decreto de 5 de abril (lei eleitoral para a Assembleia Constituinte), a legislação ordinária portuguesa passou a disciplinar, em alguma medida, o procedimento de candidaturas. Constava do referido Decreto a exigência de que cada candidatura fosse apoiada por ao menos 25 (vinte e cinco) eleitores, bem como se impossibilitava que qualquer eleitor subscrevesse mais de uma candidatura. Neste cenário, as candidaturas surgiam muitas

⁶⁵ Cfr. MENEZES CORDEIRO, António. *Tratado de Direito Civil Português*, 1 v., parte geral, tomo III, Coimbra, 2004, pp. 663-671.

⁶⁶ Cfr. artigo 22 da Lei de partidos políticos.

⁶⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 235.

vezes por iniciativa dos próprios eleitores, residualmente por iniciativa dos próprios candidatos, mas sempre independente de estruturas partidárias.⁶⁸

Com o avançar do século XX, tornou-se cada vez menos frequente a candidatura sem propositura ou investidura pelos partidos políticos. Se por um lado foi sendo alargado o rol de pessoas aptas a votar (sufrágio universal), foi também, *pari passu*, sendo restringida a capacidade eleitoral passiva, tendo os partidos políticos sido instituídos como mediadores quase exclusivos (às vezes exclusivos, como é o caso do Brasil) da representação política da coletividade.

A CRP prescreve que o povo exerce o poder político por meio do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico. O Direito de sufrágio é o direito político máximo, tendo em vista que é por meio deste direito que os cidadãos escolhem os titulares de cargos eletivos.⁶⁹ É fundamental, portanto, que o Parlamento seja representativo quanto à composição social, cultural, etária e de gênero da Sociedade.

De tal sorte, para que se possa exercer efetivamente o direito de sufrágio é pressuposto seja examinado o direito de concorrer a cargos eletivos. Afinal, pouco adianta a existência de sufrágio, ainda que universal, igual, direto, secreto e periódico, sem que seja admitida, ou mesmo viabilizada, a ampla participação política dos cidadãos por meio da filiação destes aos partidos políticos existentes, assim como a possibilidade efetiva (não apenas formal) de concorrência a cargos eletivos.

É fundamental que os eleitores tenham à disposição candidatos dos mais diversos matizes, a fim de que se possibilite, por meio da representação política, refletir, na medida mais ampla possível, a

⁶⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 232, o Decreto de 5 de abril de 1911 foi seguido pela Lei n.º 3, de julho de 1913.

⁶⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 100.

diversidade da Sociedade quanto aos mais variados elementos de *discriminem*, como gênero, origem, raça, religião.

A atual CRP adotou a solução monocamaralista, anteriormente acolhida apenas pela Constituição de 1822, para confiar a representação popular a uma única câmara, qual seja, a Assembleia da República.⁷⁰ Enquanto no Brasil o Parlamento é composto por duas câmaras (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em Portugal a Assembleia da República, que é o Parlamento, consiste em uma assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (art. 147.º da CRP).

Entre as tarefas fundamentais do Estado português, está a de defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.⁷¹ Também acerca da participação política dos cidadãos, o artigo 109.º da Constituição vigente dispõe que “a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos”.

O artigo 28.º da Lei dos partidos políticos, que trata especificamente da participação política, estabelece que “os estatutos devem assegurar uma participação direta, ativa e equilibrada de mulheres e homens na atividade política e garantir a não discriminação em função do sexo no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos partidos políticos”.

Quanto à apresentação de candidaturas aos cargos de natureza eletiva em Portugal, diversamente do que ocorre no Brasil, os partidos

⁷⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4ª. ed., Coimbra, 2010, p. 234.

⁷¹ Cfr. artigo 9.º, alínea c, da CRP.

políticos não detêm, com exclusividade, a representação política da coletividade.

A CRP estabelece uma repartição de iniciativa a depender do cargo em questão. Enquanto a apresentação de candidaturas à Assembleia da República é reservada exclusivamente aos partidos políticos, a iniciativa para apresentação de candidaturas à Presidência da República, por sua vez, é reservada a grupos de cidadãos. Já as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei (artigo 239.º, n.º 4, da CRP).⁷²

O direito português reserva aos partidos políticos a representação política em regime *quase* exclusivo, portanto, na medida que não apenas os partidos políticos, mas também as comissões eleitorais, podem patrocinar candidaturas nas eleições para o cargo de Presidente da República que, como é cediço, representa o cargo eletivo de maior envergadura no Estado Português.⁷³

Enquanto na autocandidatura – admitida em alguns países quanto a eleição para determinados cargos – a candidatura pressupõe apenas uma decisão do próprio candidato, na heterocandidatura há uma espécie de acordo de vontades entre candidato e proponente.⁷⁴

No Brasil, como se verá mais adiante, compete única e exclusivamente aos partidos políticos apresentar as candidaturas aos cargos públicos de natureza eletiva, desde os cargos municipais, como os de Vereador e Prefeito, aos cargos de Deputado Federal, Senador e Presidente da República. Não há exceções quanto a este aspecto, isto é,

⁷² Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder...*, p. 28, na prática o papel desempenhado pelos partidos políticos é prevaiente, mesmo nas eleições presidenciais e locais.

⁷³ Cfr. O artigo 124.º, n.º 1, dispõe que as candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de 7 500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores.

⁷⁴ GIUSEPPE FERRARI fala em ato complexo, constitutivo de relação especial entre proponente e candidato.

ninguém além dos partidos políticos detém a titularidade do poder de apresentação de candidaturas no Brasil.⁷⁵

Por mais óbvio que possa parecer, é bom que se diga que ninguém pode ser candidato contra a sua própria vontade. A candidatura pressupõe, portanto, a aceitação daquele que irá concorrer a um dado cargo eletivo. Trata-se de vontade que deve estar presente durante todo o ciclo da candidatura, sendo certo que o candidato pode desistir daquela a qualquer momento. Se os Deputados podem renunciar ao mandato (artigo 160.º, n.º 2, da CRP), *a fortiori* podem os candidatos desistir da própria candidatura.

O princípio da representação proporcional ou da proporcionalidade na eleição⁷⁶ – que representa um princípio fundamental do sistema político constitucional – tem como escopo assegurar, em órgãos colegiais representativos, como a Assembleia da República, a mais fidedigna representação possível das forças e orientações político-ideológicas que vicejam na Sociedade.⁷⁷

O artigo 50.º, n.º 1, da Constituição estabelece que “todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”. Além disso, o n.º 3 deste mesmo dispositivo dispõe que “no acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos”.

A forma republicana de governo adotada por Portugal (artigos 1.º e 288.º, alínea b) milita no sentido de que seja oportunizado o acesso aos cargos políticos ao maior número possível de cidadãos.⁷⁸ Exatamente em

⁷⁵ Para uma visão de direito comparado sobre as diferentes categorias de proponentes, no caso de heterocandidaturas, consultar TAVARES, José. *Titularidade do poder de apresentação de candidaturas às eleições*. In Estudos Jurídico-Políticos, Lisboa, 1996, pp. 119 e sgts.

⁷⁶ Cfr. artigos 113.º, n.º 5, 149.º, 152.º, n.º 1 e 288.º, *h*, todos da CRP, alguns especificamente quanto à Assembleia da República.

⁷⁷ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, pp. 87-88.

⁷⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 142.

razão desta exigência, que decorre do princípio democrático, é que a Lei deve estabelecer todas inelegibilidades e incompatibilidades necessárias (mas somente estas), a fim de que seja garantida a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.

2.4. Natureza jurídica do mandato parlamentar

Para que se possa melhor compreender o espectro de liberdade dos partidos políticos para estabelecer disposições estatutárias que limitem a filiação partidária e a participação de filiados na eleição para cargos eletivos, faz-se mister seja também abordada a natureza jurídica do mandato dos deputados à Assembleia da República.

Afinal, poder-se-ia eventualmente sustentar, não que seja a nossa posição, que a natureza imperativa do mandato poderia ensejar mais discricionariedade para os partidos estabelecerem critérios de filiação e candidatura.

Enquanto o artigo 147 da CRP dispõe que a Assembleia da República é órgão soberano representativo de todos os cidadãos portugueses, o artigo 152.^o, que trata da representação política, em seu n.^o 2, estabelece que “os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos”.⁷⁹⁸⁰

⁷⁹O texto do artigo 152.^o, n.^o 2, revisto pela LC n.^o 1/97, provém do antigo 152^o-3. Trata-se de princípio explicitado no artigo 1.^o do Acto Adicional à Carta de 1885, no art. 7.^o, §1, da Constituição de 1911 e, atualmente, no artigo 152.^o, n.^o 2. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, pp. 255-256, a razão de ser deste dispositivo é tanto evitar os deputados locais ou regionais como afirmar o princípio do mandato livre, não imperativo.

⁸⁰ BURKE, no discurso aos eleitores de Bristol de 1777, diz que o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis. O Parlamento é, sim, uma assembleia deliberativa de uma única nação, com um só interesse, o do todo, e que deve guiar-se não pelos interesses locais, mas pelo bem geral, resultado da razão geral do todo, cfr. BURKE, Edmund. *Speech on the Electors of Bristol (1777)*. In: *Speeches and letters on America*. London: J.M. Dent & Sons LTD., 1950.

Evidencia-se, desta forma, a natureza representativa e não imperativa do mandato parlamentar, na medida em que compete aos deputados representar todo o povo do país, não apenas os eleitores que os elegeram.⁸¹ Até porque qualquer deputado concorrente encontra-se apto a ser votado pela generalidade dos cidadãos.

Não obstante o regime jurídico atual preveja especial protagonismo dos partidos políticos e grupos parlamentares em detrimento da figura do deputado individualmente considerado – a ponto de alguns doutrinadores compreenderem que os deputados se apresentam hoje como “representantes dos partidos”⁸² – verifica-se que o direito português não confere uma feição imperativa ao mandato parlamentar.⁸³

No que diz respeito à natureza jurídica do mandato parlamentar, se representativa ou imperativa, importa analisar o enquadramento jurídico-constitucional do tema (Constituição “oficial”), mas também o que resulta da Constituição “não oficial”. Nestes termos, há quem sustente que, considerando a Constituição “oficial”, os Deputados possuem um mandato representativo e não imperativo. No entanto, tendo como parâmetro a dita Constituição “não oficial”, verifica-se que a natureza imperativa do mandato é uma realidade de fato.⁸⁴

⁸¹ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, pp. 514-515, a representação parlamentar consiste em uma espécie de representação política global; CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, p. 256; COSTA, Antônio. A natureza jurídica do mandato parlamentar, *in* Revista Jurídica, n.º 5, janeiro-março de 1986, p. 156.

⁸² Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, p. 256. Nesse sentido, também, OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*. - 2 v. 2º v: Organização do poder político. Coimbra, 2010, pp. 285-286, assevera que “o mandato parlamentar nunca foi tão pouco representativo ou, visto de ângulo diferente, nunca foi tão imperativo face ao partido político que propôs e fez eleger o Deputado: o Deputado tornou-se um nuncio do partido político”.

⁸³ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, pp. 514-516; Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder...*, pp. 30-31, não obstante a representação política esteja ligada aos partidos, tal fato não converte os Parlamentares em meros porta-vozes dos partidos. Deve-se compreender o mandato parlamentar (salvo em situação marginais) como conferido tanto aos parlamentares como aos partidos.

⁸⁴ Cfr. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, pp. 284-286.

A legitimidade democrática dos deputados decorre, em grande medida, do fato de que estes são eleitos pelo voto direto da generalidade dos cidadãos⁸⁵ e, exatamente em decorrência desta circunstância, àqueles compete a representação política de todo o povo, não apenas dos eleitores que os elegeram ou de determinados setores da Sociedade.⁸⁶

Nessa linha de raciocínio, tem-se que os deputados não se encontram adstritos a consultar ou seguir orientações de seus eleitores ou militantes do partido pelo qual foram eleitos, quanto às matérias postas em discussão e votação no Parlamento.⁸⁷ Ressalte-se que o mandato parlamentar não se confunde com o instituto do mandato de que trata o código civil. Entre outros aspectos, verifica-se que no caso do mandato parlamentar – diversamente do que se dá no mandato civil, digamos assim – não há relação jurídica de mandato entre o eleitor e o candidato eleito.⁸⁸

Para desempenhar tal mister, e para que a representação parlamentar não esteja subordinada também a quaisquer grupos, notadamente, partidos ou coligações partidárias e grupos parlamentares, a CRP, bem como a Lei dos Partidos Políticos, estabelecem determinadas garantias aos Deputados para que estes possam exercer livremente os seus mandatos.⁸⁹⁹⁰

⁸⁵ Cfr. artigos 10.º, n.º. 1, 49.º, 108º e 113.º, n.º. 1, todos da Constituição Portuguesa de 1976.

⁸⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder...*, p. 30, embora as candidaturas dos parlamentares sejam propostas pelos partidos, aqueles são eleitos por todos os cidadãos, não apenas por militantes deste ou daquele partido.

⁸⁷ Cfr., OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, pp. 284-285.

⁸⁸ Cfr. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, pp. 284-286.

⁸⁹ Cfr. artigo 155.º, n 1, da Constituição Portuguesa, e artigo 23.º, da Lei dos Partidos Políticos. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, p. 515, considera inconstitucionais quaisquer disposições estatutárias que subordinem deputados a mandatos imperativos.

⁹⁰ Cfr. Gonzalo Arruego Rodrigues, a liberdade do parlamentar encontra-se a serviço da representatividade democrática e dos direitos cívicos de participação.

Ressalte-se, inclusive, a possibilidade de o parlamentar manter seu mandato incólume, ainda que se desligue do partido pelo qual foi apresentado a sufrágio, desde que não se inscreva em partido diverso.⁹¹

De tal sorte, a nosso ver, a natureza representativa do mandato parlamentar é mais um fator a militar favoravelmente à limitação dos partidos quanto à disciplina da filiação e do processo de seleção de candidaturas, pois, como meios de instrumentalização da Democracia que são, não podem os partidos políticos estabelecer tais critérios com absoluta discricionariedade e, sobretudo, à revelia do princípio democrático.

2.5. O princípio da democracia interna dos partidos políticos

O artigo 108.º da CRP dispõe que “o poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição”. Trata-se de norma que, na primeira parte, reafirma o princípio democrático e, na parte final, o princípio da constitucionalidade.

Canotilho e Vital Moreira afirmam que “o princípio democrático é um <princípio de luta> contra formas não democráticas de titularidade do poder político (...)”. Em uma dimensão negativa, este princípio impossibilita que o poder político seja titularizado por outras figuras que não o povo, como os partidos políticos. No que diz respeito à parte final do artigo 108.º da CRP, reafirma-se o princípio que o poder político deve ser exercido nos estritos termos das normas constitucionais, bem como a impossibilidade de normas de natureza infraconstitucional se imiscuírem nesta seara.⁹²

⁹¹ Cfr. art 160, 1, c, da Constituição Portuguesa; Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder...*, p. 31, “uma democracia representativa autêntica exclui tanto a circulação livre de Representantes deste para aquele partido como uma fidelidade partidária cega, contrária à liberdade e à responsabilidade dos eleitos pelo povo”.

⁹² Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, pp. 29-32.

A farta disciplina dos partidos políticos na CRP pode ser reconduzida a sete princípios, entre os quais, adquire especial relevo no que toca ao tema objeto de estudo a análise do princípio da democracia interna dos partidos. Este princípio é corolário do princípio democrático em que se assenta a própria Constituição. De tal maneira, pode-se dizer que a positivação do princípio da democracia interna dos partidos por meio do nº 5, do artigo 51º, da Constituição, veio apenas reforçar, no que diz respeito especificamente aos partidos políticos, o princípio democrático já consagrado pela Constituição desde a sua promulgação em 1976.⁹³

Por meio da Revisão Constitucional de 1997 (LC nº. 1/97), foram acrescentados os nºs 5 e 6 ao artigo 51º da CRP. Enquanto o nº. 6 trata de questão afeta ao financiamento dos partidos políticos que, apesar da relevância, não é objeto do presente estudo, o nº. 5 estabelece que “Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros”.

Trata-se de dispositivo que é “inequivocamente indicador da mudança de compreensão constitucional da institucionalidade interna” e, em verdade, imprescindível, diante da “tendência, histórico-sociologicamente comprovada, de oligarquização de partidos, bem como pela necessidade de possibilitar concorrência política interna (...)”.⁹⁴

Em sede infraconstitucional, a Lei dos Partidos Políticos dispõe em seu artigo 5º acerca do princípio democrático, no sentido de que os partidos políticos se regem pelos princípios da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus filiados, bem como que todos os filiados num partido político têm iguais direitos perante os estatutos.

⁹³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 162 e 172.

⁹⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República...*, vol. I, p. 686.

O direito de associação política em partidos pode ser reconhecido como uma manifestação específica da liberdade genérica de associação. Os partidos são instrumentos fundamentais para a participação política dos cidadãos e, exatamente em razão de tal função, a estrutura interna e o funcionamento daqueles devem ser democráticos.

O direito de sufrágio viabiliza o exercício do poder político por meio de representantes eleitos. Eventuais óbices à filiação partidária (principalmente em países como o Brasil, em que a filiação é condição de elegibilidade), assim como a ausência de democraticidade interna dos partidos para a escolha dos candidatos, afetam sensivelmente o efetivo exercício do poder político pelo povo, na medida em que o sufrágio se dá, nesta hipótese, sobre uma base restrita de candidatos selecionados de acordo com critérios dos mais variados definidos, *sponte propria*, por cada um dos partidos.

A definição dos candidatos que participam das eleições e o direito de sufrágio são duas faces da mesma moeda. Sendo assim, restrições que sejam impostas à escolha de candidatos, bem como a eventual ausência de democraticidade interna dos partidos quanto a esta definição, repercutem direta e negativamente no próprio direito de sufrágio que, assim como o sistema de representação proporcional, figura, inclusive, entre os limites à Revisão Constitucional.⁹⁵

A escolha de candidatos de forma arbitrária – ou, ainda, com esteio em critérios não uniformes estabelecidos internamente pelos partidos e sem a observância dos princípios democrático e da igualdade - é apta, portanto, a comprometer o direito de sufrágio. Esta realidade traduz-se em uma falsa percepção de exercício do direito de sufrágio pelo povo, na medida que a escolha dos candidatos se encontra condicionada e

⁹⁵ Cfr. 288.º, h, da CRP.

restringida pelos partidos políticos no momento anterior de definição de candidaturas.

Verifica-se, desta forma, que eventual ausência de critérios democráticos no processo de seleção de candidaturas, importa em restrição indevida ao princípio eleitoral ou da legitimidade democrática que acaba por atribuir, de certa forma, indevidamente, parcela da titularidade do poder político aos partidos. Trata-se de grave violação ao princípio democrático.

Não se está a propor um retorno ao passado em que qualquer pessoa poderia ser votada independentemente de apresentação de candidatura, devido a pulverização de votos entre outros inconvenientes. Mas, de fato, o ordenamento jurídico reclama, em razão da natureza jurídica dos partidos e da relevante função que lhes é cometida pela Constituição, critérios democráticos de escolha de candidatos, em conformidade com a Constituição.

E para fins de instrumentalizar o controle dos partidos políticos quanto a observâncias destes princípios, a Revisão Constitucional de 1997 incluiu entre as competências do Tribunal Constitucional a de “julgar as acções de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis”.⁹⁶

Os estatutos partidários, devido à natureza de suas normas, de fato, não são passíveis de fiscalização da constitucionalidade, nos termos do artigo 277.º, n.º 1⁹⁷, todavia, em razão da relevância político-constitucional que os partidos políticos assumem, estes encontram-se sujeitos à fiscalização jurídica por parte do Tribunal Constitucional, como já

⁹⁶ Cfr. artigo 223.º, n.º 2, alínea h.

⁹⁷ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República...*, vol. I, p. 687.

mencionado, tendo como parâmetros tanto a Constituição como normas infraconstitucionais (artigo 223.º, n.º 2, alínea 'e').⁹⁸⁹⁹

Ressalte-se, ainda, a possibilidade, a requerimento do Ministério Público, de apreciação e a declaração de ilegalidade e/ou constitucionalidade de qualquer norma dos estatutos dos partidos (art. 16.º, n.º 3, da Lei Orgânica n.º 2/2003).

⁹⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 183.

⁹⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 184, o Tribunal Constitucional foi provocado em quatro oportunidades a apreciar impugnações de deliberações de órgãos de partidos políticos que afetassem militantes, sendo certo que em nenhum dos casos o Tribunal deu provimento à impugnação formulada (acórdãos n.ºs 378/2001, 421/2002, 185/2003 e 355/2003).

3. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

3.1. Enquadramento normativo e natureza jurídica

É preciso analisar, entre outros aspectos, o enquadramento normativo dos partidos políticos brasileiros, bem como as funções que o ordenamento jurídico lhes atribui, para que se possa identificar o papel desempenhado por aqueles em um dado sistema político.

No Brasil, foi com a CRFB que se alcançou o último estágio da célebre classificação de Triepel sobre o tratamento dos partidos políticos pelo Estado, qual seja, a fase da constitucionalização.

Os partidos políticos, disciplinados pela CRFB como imprescindíveis à manutenção do Estado Democrático de Direito,¹⁰⁰ encontram-se tratados no título relacionado aos direitos e garantias fundamentais. Trata-se, portanto, de matéria formalmente constitucional, mas também materialmente constitucional, na medida em que o capítulo que disciplina os partidos políticos encerra disposições a respeito de matéria tipicamente constitucional, qual seja, respeitante à estrutura e organização do poder político do Estado.¹⁰¹

Os partidos políticos são tratados também por meio de diplomas legais de natureza infraconstitucional como, e.g., a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da CRFB.

¹⁰⁰ CHIMENTI, Carlo. *Manuale di diritto pubblico*. 4. Ed. Bolonha: Il Mulino, 1994, p. 286.

¹⁰¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, p. 25, a partir do século XX, as leis e também as Constituições, no caso de muitos ordenamentos jurídicos, passaram a tratar do instituto dos partidos políticos, seja no âmbito dos direitos fundamentais – como é o caso do Brasil – seja na disciplina da organização do poder político, ou em ambos. De qualquer forma, ainda que não constem da Constituição formal, trata-se de matéria que integra, inarredavelmente, a Constituição material.

Tanto a CRFB quanto a Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelecem que os partidos políticos, por não se identificarem como órgãos do Estado, adquirem personalidade jurídica após o registro na forma da lei civil.¹⁰² São entidades que ostentam natureza jurídica de direito privado¹⁰³ (artigo 17, *caput*, da CRFB c/c artigo 1º, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos), diversamente do que se dava durante a vigência da previsão constitucional anterior (artigo 152 da Constituição de 1969), regulamentada pela Lei nº. 5.682/71, que os declarava de direito público (artigo 2.º).¹⁰⁴

Entretanto, devido ao manifesto caráter institucional destas entidades – que as diferencia de pessoas jurídicas ordinárias de natureza privada - devem registrar seu estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral.¹⁰⁵

Gilmar Mendes destaca esta natureza complexa dos partidos políticos, que se situa entre as esferas pública e privada, não obstante a CRFB estabeleça a natureza jurídica de direito privado destas organizações:

“Embora se afirme o caráter privado do partido sob a Constituição de 1988, é certo que o seu papel, enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe

¹⁰² Cfr. Artigo 17, §2º, da CRFB, e artigo 7º da Lei dos Partidos Políticos.

¹⁰³ Nesse sentido, o Ministro do STF Celso de Mello, ao tratar da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo da pertinência temática, lança as seguintes considerações sobre a natureza jurídica dos partidos políticos: “Sabemos todos que é extremamente significativa a participação dos partidos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensável à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, concorrem para a formação da vontade política do povo” (STF – Pleno – ADI nº. 1.396-3/SC – Medida liminar – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 2 fev. 1996, p. 889).

¹⁰⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 162.

¹⁰⁵ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. atualizada até a EC nº. 71/12. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 616-617.

características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública”.¹⁰⁶

De fato, os contornos jurídico-políticos que envolvem os partidos evidenciam que tais organizações, não obstante definidas pela CRFB como de direito privado, não se equiparam ou mesmo se assemelham às pessoas jurídicas ordinárias de natureza privada, salvo pela aquisição de personalidade jurídica após o registro na forma da lei civil.

Este aspecto especial, complexo ou institucional da natureza jurídica dos partidos políticos, atrai para estas organizações a incidência mais intensa, ou qualificada, de princípios constitucionais, como o princípio democrático, bem como de direitos fundamentais.

3.2. Mediação exclusiva da representação política pelos partidos

Não se questiona que todo o poder emana do povo, mas a questão que sempre se coloca é como viabilizar, efetivamente, o exercício deste poder, seja diretamente seja por meio de representantes eleitos. O problema da democracia se prende mais com o exercício do que com a titularidade.¹⁰⁷

Processos como a democratização do Estado, a universalização do sufrágio e o pluralismo político, em que se reconhece a existência de uma diversidade de interesses na Sociedade, trazem consigo a necessidade de que sejam criadas organizações para que o povo, por meio destas estruturas, possa efetivamente influir da vida público-política do país.

¹⁰⁶ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. - 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 819.

¹⁰⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa, 1995, p. 51.

Nesse cenário, o indivíduo isolado, não reunido em organizações, carece de relevância política, na medida em que poderá exercer pouca ou nenhuma influência efetiva na formação na vontade do Estado. É fundamental que os indivíduos, que pretendam atuar de forma ativa politicamente, se reúnam em partidos políticos, aos quais cabe a mediação política entre a Sociedade o Estado. O regime democrático requer, portanto, necessariamente, um Estado de partidos.¹⁰⁸

Os partidos funcionam como uma espécie de intermediários entre a Sociedade e o Estado, mobilizando os anseios das massas para a sua participação efetiva no processo democrático. Por meio dos partidos, instrumentos fundamentais para a participação política, se torna viável canalizar variadas e heterogêneas demandas sociais do povo em face do Estado e, mediante a atuação estatal, transformá-las em políticas públicas visando atender aos diversos setores da Sociedade.¹⁰⁹

Na democracia representativa o processo eleitoral não deve se restringir a uma simples relação representante e representado. É preciso que a representação política guarde correspondência com o conceito de representatividade, que será articulado pelos partidos políticos “como garantidores institucionais do sistema democrático”.¹¹⁰

A presença dos representantes do povo nos órgãos estatais, eleitos via sufrágio universal, confere legitimidade e lastro democrático à atuação estatal, assim como enseja a possibilidade de que as decisões do Estado sejam reflexo dos interesses da maioria da Sociedade. O reconhecimento do pluralismo político e social enseja, além da legitimação democrática da vontade da maioria, quando manifestada em sintonia com os limites e

¹⁰⁸ Cfr. KELSEN, Hans. « *Vom Wesen...* », pp. 36-37.

¹⁰⁹ Cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, pp. 3-4.

¹¹⁰ Cfr. CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. *La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos*. Revista de Derecho Político, Madrid, n. 27-28, 1988, pp. 42-43.

parâmetros constitucionais, a possibilidade de acesso ao poder político por parte dos diferentes grupos sociais e correntes ideológicas.¹¹¹

Na prática, contudo, em virtude do mau funcionamento da mediação feita pelos partidos políticos, as demandas da Sociedade não chegam a contento aos centros de poder, o que termina por comprometer o modelo de representação política.

Não é de hoje que se verifica e se faz referência a uma crise dos partidos políticos e, também, por consequência, a uma acentuada crise de representação política, na medida em que compete aos partidos mediar com exclusividade (ou quase exclusividade, a depender do ordenamento jurídico) a representação da coletividade. Trata-se de uma realidade não apenas do Brasil, mas observada em diversas (senão todas) as democracias contemporâneas.

Conforme assevera Alexandre de Moraes:

“a representação política não deve ser meramente teórica, pois uma Democracia autêntica e real exige efetiva participação popular nas decisões governamentais e, em especial, na escolha de seus representantes. Mister se faz a adequação de mecanismos que ampliem a eficácia da representatividade, sejam preventivos, por meio de um maior interesse do cidadão nas eleições, sejam repressivos, por meio de práticas de Democracia semidireta”.¹¹²

Muito embora os partidos sejam atualmente muitas vezes tidos como óbice à renovação democrática, do que propriamente meios adequados à representação política,¹¹³ o fato é que as organizações partidárias, no

¹¹¹ Cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, p. 2.

¹¹² Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 68.

¹¹³ Cfr. MAIR, Peter. “Os partidos e a democracia”, *Análise Social*, XXXVIII:167, 2003, p. 277.

Brasil, exercem com exclusividade a mediação da representação política da coletividade.

A titularidade exclusiva do poder de apresentação de candidaturas dos partidos, que se encontra assegurada pelo inciso V, §3º, do artigo 14, da CRFB – não se encontra, contudo, prevista no rol de cláusulas pétreas e, portanto, pode, em tese, ser objeto de emenda constitucional. O que não pode ser objeto de deliberação é proposta de emenda constitucional tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico.

No Brasil, portanto, apenas os partidos políticos detêm a titularidade do poder de apresentação de candidaturas. A mediação da representação política é feita exclusivamente pelos partidos. De maneira que no sistema brasileiro não há espaço para candidaturas independentes ou mesmo para que outros atores sociais, como associações, grupos de cidadãos, entre outros, participem politicamente por meio da apresentação de suas próprias candidaturas.

Observa-se, então, a concentração do poder de apresentação de candidaturas exclusivamente nas mãos dos partidos políticos, seja para a definição de candidaturas no âmbito municipal, estadual e, também, federal. Não é possível figurar como candidato no Brasil, portanto, sem o aval de um partido político.

O papel de mediação política exclusiva exercido pelos partidos, em que se lhes assegura o monopólio do poder de apresentação de candidaturas, torna ainda mais premente a necessidade de observância rigorosa do princípio democrático no âmbito interno dos partidos.¹¹⁴

Aliado a este aspecto, verifica-se, também, um baixo nível de democracia interna dos partidos políticos, no que diz respeito à definição

¹¹⁴ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 819.

das candidaturas, como será explorado mais adiante. De tal sorte, somente os partidos podem definir candidatos, e o fazem de forma pouco democrática.

Em Portugal, diversamente do que ocorre no Brasil, há uma mediação quase exclusiva (mas não exclusiva) da representação política pelos partidos. Se por um lado apenas os partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podem apresentar candidaturas à eleição da Assembleia da República, por outro lado, na eleição do Presidente da República, apenas cidadãos eleitores podem apresentar candidaturas, estando os partidos políticos excluídos de forma absoluta neste caso, ainda que os candidatos possam eventualmente ser apoiados por partidos. Outra exceção é da eleição da assembleia de freguesia, em que, além dos partidos, também poder apresentar candidaturas grupos de cidadãos eleitores.

Ressalte-se, contudo, que a mediação exclusiva da representação política pelos partidos ou, dito de outra forma, o monopólio dos partidos políticos quanto a apresentação de candidaturas no Brasil, encontra-se, atualmente no centro do debate político-judicial. Esta questão se encontra sob a apreciação do STF e será melhor desenvolvida mais adiante quando formos tratar das candidaturas avulsas. Contudo, faz-se desde já algumas provocações à reflexão.

Em primeiro lugar, interessa saber se próprio modelo adotado pela CRFB, no sentido de conferir aos partidos políticos o monopólio de apresentação de candidaturas para os cargos eletivos, se encontra em consonância com o princípio do Estado de Direito democrático. Em segundo lugar, interessa saber se o inciso V, §3º, do artigo 14 da CRFB, que estabelece o regime de monopólio quanto a apresentação de candidaturas pelos partidos, encontra-se em consonância com Pacto de San José da Costa Rica, que não prevê a exigência de filiação partidária. E, por fim, se eventual quebra de monopólio dos partidos políticos quanto

a apresentação de candidaturas poderia aumentar a democraticidade interna dos partidos quanto a seleção de candidaturas.

3.3. Autonomia dos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento

O artigo 17 da CRFB determina que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Assegurou também ao partido político autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como manteve a exigência do caráter nacional.

A partir de 1988, foi necessário produzir uma norma que disciplinasse o art. 17 da Constituição, uma vez que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP (Lei nº 5.682/1971), em vigor na época, já não mais cumpria o seu papel dentro da visão inovadora da nova Constituição. Assim, foi sancionada a Lei nº 9.096/95 e editada a Res.-TSE nº 19.406/95, revogada pela Res.-TSE nº 23.282/2010, que disciplinam a fundação, a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos de acordo com as ideias dos legisladores de 1988.

A partir do advento da CRFB, os partidos políticos passaram a gozar de autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.¹¹⁵ O referido regramento “trouxe à cena eleitoral o reconhecimento da ‘maioridade’ dos partidos políticos, que deixaram de ser ‘entidades curateladas’ para alcançar uma real autonomia organizacional”.¹¹⁶

¹¹⁵ Cfr. artigo 17, §1º, da CRFB.

¹¹⁶ Cfr. AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro (Tomo IV). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 180.

Nessa mesma linha, Orides Mezzaroba assevera que “no §1º do art. 17, ficou expressamente determinado o direito de autorregulamentação dos Partidos Políticos. Com isso, pela primeira vez na história política brasileira, uma Constituição delega ao próprio partido a responsabilidade para que possa regulamentar questões *interna corporis*, como: a forma de estrutura, de organização e de funcionamento”.¹¹⁷

Traz-se à colação trecho de voto do Ministro do STF Celso de Mello, em sede de ADI, que trata a respeito da extensão da autonomia partidária, notadamente no caso de uma regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do partido político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas:

“A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17. §1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas”.¹¹⁸

De fato, a CRFB assegura aos partidos políticos autonomia para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento. É certo que

¹¹⁷ Cfr. Comentário ao artigo 17. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 696.

¹¹⁸ Cfr. STF – Pleno – ADI nº. 1.063-8/DF – Rel. Min. Celso de Mello – Diário da Justiça, Seção 1, 27 abr. 2001, p. 57.

se trata de prerrogativa indispensável em razão da natureza jurídica das agremiações partidárias, no entanto esta liberdade de auto-organização somente se legitima quando exercitada com respeito aos princípios constitucionais,¹¹⁹ bem como na estrita medida da finalidade para qual foi instituída, qual seja, a de manter a independência dos partidos políticos e, desta forma, resguardar estas organizações de um controle ideológico ou programático por parte do Estado.

Sendo assim, devem ser tidas como inconstitucionais normas estatutárias que, a pretexto de estarem fundadas na autonomia dos partidos para definir sua estrutura interna, extrapolem os lindes desta prerrogativa para criar (ou ampliar) condições de elegibilidade estabelecidas pela Constituição, notadamente para restringir indevidamente o direito à filiação partidária e à concorrência a um cargo de natureza eletiva por um dado partido.

A autonomia que os partidos políticos gozam para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, não é apta a afastar os partidos do dever de observância ao ordenamento jurídico vigente. Sendo assim, o enquadramento interno dos partidos se sujeita tanto às normas constitucionais quanto às infraconstitucionais.¹²⁰

Nota-se que a legislação brasileira evoluiu no sentido de afastar a possibilidade da influência ideológica do Estado sobre os partidos políticos, garantindo independência e autonomia nos procedimentos ligados à sua estrutura e a seu funcionamento. Dessa forma, essa liberdade partidária se apresenta como uma homenagem à natureza republicana e democrática da CRFB e como elemento que fortalece o Estado democrático de direito.

¹¹⁹ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 613.

¹²⁰ Neste sentido, expressamente, a prescrição do art. 23, n.º 1, da Lei dos Partidos Políticos portuguesa (Lei Orgânica n.º 2/2003) que estabelece que “a disciplina interna dos partidos políticos não pode afectar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres prescritos na Constituição e na lei”.

A autonomia estatutária não pode servir para o partido, escudado na referida autonomia, se organizar internamente de forma contrária a princípios e normas constitucionais basilares do Estado Democrático de Direito como, v.g., o princípio democrático e a liberdade de participação política dos cidadãos. Se por um lado, portanto, não é viável e sequer conveniente uma regulamentação exaustiva da vida interna dos partidos, por outro é fundamental que a autonomia estatutária seja exercida dentro de certos balizadores, sempre em conformidade com a Constituição.

Nesse sentido, no que diz respeito ao caráter não absoluto da autonomia partidária, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que

“a autonomia dos partidos políticos, embora represente inegável conquista desses organismos tão essenciais à manifestação da soberania nacional e necessários ao aperfeiçoamento do regime democrático, não confere às agremiações partidárias um regime de independência – vale dizer, de absoluta desvinculação – em face da autoridade normativa do Estado, especialmente naquilo que ao Poder Público compete disciplinar mediante lei, como ocorre na regulação legislativa das condições de elegibilidade”.¹²¹

Sendo assim, a autonomia estatutária dos partidos não pode ser invocada para excluí-los da atividade legislativa do Estado. Autonomia não se confunde com soberania. Torna-se, desta forma, imperioso o controle da democraticidade interna destas formas associativas, sob pena de restrição indevida à possibilidade de ampla participação dos cidadãos na vida política do país.

¹²¹ Cfr. ADI 1063 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/1994, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00083 RTJ VOL-0178-1 PP-00022.

3.4. Democracia interna dos partidos políticos

A crise do sistema representativo guarda íntima relação com a crise dos partidos políticos. De maneira que a adequação do sistema representativo às exigências da sociedade atual, passa, necessariamente, pelo enfrentamento das mazelas relacionadas aos próprios partidos políticos como, e.g., a baixa democraticidade interna das agremiações partidárias.¹²²

Devido ao sistema e forma de governo adotados no Brasil, no que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão, há uma tendência de ocupação de todos os espaços políticos pelos partidos. A influência dos partidos políticos se irradia para bem além das indicações de candidatos aos cargos públicos eletivos, sendo manifesta a influência dos partidos, também, quanto a ocupação de cargos públicos não representativos, como cargos de livre nomeação em ministérios e outros órgãos e entidades da Administração Pública, no caso de partidos que integrem a base do governo.¹²³

Os partidos dominam a seleção dos candidatos nas eleições e, devido ao monopólio deste mecanismo, detém, conseqüentemente, o controle do Parlamento e outros espaços políticos. O controle da democraticidade e o aumento da transparência na atividade dos partidos políticos são medidas que tendem a devolver a legitimidade popular ao sistema de partidos.

Afigura-se, portanto, não apenas desejável, mas fundamental, o controle da democraticidade interna dos partidos políticos, sob diversas

¹²² Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 606, para quem o *déficit* democrático no bojo dos partidos enseja, também, a proliferação de diversas agremiações partidárias sem qualquer identidade ideológica; registre-se que atualmente são 35 (trinta e cinco) os Partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

¹²³ O artigo 14, §1º, do Estatuto do PT, e.g., estabelece que “o filiado, ou a filiada, investido em cargo de confiança na administração pública, direta ou indireta, deverá exercê-lo com probidade, fidelidade aos princípios programáticos e à *orientação do Partido*”.

perspectivas, seja em razão do monopólio quanto a propositura de candidaturas, seja devido a razões empíricas de ocupação do espaço político pelos partidos ou estruturais como a necessidade de controle do gasto público devido a existência de financiamento público dos partidos.

De fato, “a profunda conexão entre partidos e poderes públicos faz com que qualquer diminuição na democraticidade dos partidos se traduza em uma diminuição também do nível de democracia das instituições em que aqueles atuam”.¹²⁴

Diante da natureza do papel jurídico-político atribuído aos partidos, bem como tendo em consideração as funções que lhes foram conferidas pelas constituições – e neste ponto a CRFB não foge à regra -, tem-se que a “qualidade da democracia está ligada com a qualidade dos partidos políticos”.¹²⁵ Avançando este raciocínio, pode-se dizer, mais especificamente, que a qualidade da democracia está ligada, em grande medida, com a qualidade da *democracia interna* dos partidos políticos.

Tem-se, portanto, que a democracia de partidos requer, imprescindivelmente, a democracia nos partidos.¹²⁶ A democraticidade interna dos partidos políticos representa, desta maneira, nos parece, condição *sine qua non*, para possibilitar a vivência de um regime autenticamente democrático.¹²⁷

¹²⁴ Cfr. GARCÍA, F. Javier e CUEVA. Pablo Lucas Murillo de la. *Democracia interna y control de los partidos políticos: crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*. In Revista de Estudios Políticos (nueva época), n. 42, Madrid, noviembre-diciembre de 1984, p. 252.

¹²⁵ Cfr. LARÍA, Aleardo F. *Calidad institucional y presidencialismo*. Los problemas no resueltos de Argentina. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2008, p. 12.

¹²⁶ Cfr. Canotilho, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 318.

¹²⁷ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 819, “numa democracia em funcionamento e desenvolvimento plenos, afigura-se fundamental que se assegure a democracia interna nos partidos”.

Trata-se de compreensão que faz acender uma luz vermelha com relação à qualidade da democracia brasileira, na medida em que não se verifica o exercício de práticas democráticas no âmbito dos partidos políticos, seja com relação ao processo de seleção de candidaturas a cargos e eletivos seja, também, no que diz respeito a outros aspectos da vida partidária.¹²⁸

3.4.1. Sujeição dos partidos políticos ao princípio constitucional democrático

A presença do instituto da representação política por meio de partidos políticos não é garantia, por si só, de um modelo democrático de representação, na medida em que podem ser identificados, eventualmente, mecanismos representativos mesmo em estados não democráticos. Um Estado democrático exige, além da existência de partidos políticos, o comprometimento destas organizações com a democracia, bem como a sua capacidade de veicular a participação e as demandas dos cidadãos junto às instâncias políticas estatais.¹²⁹

A CRFB assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento,¹³⁰ todavia, diversamente das constituições espanhola e portuguesa, e.g., não exige especificamente

¹²⁸ Nesse sentido, cfr. SALGADO, Eneida Desiree; PÉREZ HUALDE, Alejandro. *A democracia interna...*, p. 63-83, abr./jun. 2015, pp. 69, assevera que “um ponto crucial para o exame deste distanciamento entre a previsão constitucional dos partidos políticos e seu papel efetivamente exercido nas democracias titubeantes da América Latina está na falta de incorporação da cultura e das práticas democráticas no interior dos partidos. Apesar de sua configuração como protagonista da democracia institucional no Brasil e na Argentina, não parece haver partidos democráticos nesses sistemas democráticos”.

¹²⁹ Cfr. MEZZAROBBA, Orides. *A democracia, os partidos políticos e o Estado*. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, jan. 2001, pp. 32, assevera que “o período do Regime Militar, de 1964 a 1984, no Brasil ilustra bem essa última hipótese. Veja-se que a representação política não fora suprimida, e partidos políticos cumpriam sua função representativa formal”.

¹³⁰ Cfr. §1º, do artigo 17, da CF.

que os partidos se estruturam internamente e funcionem de forma democrática.¹³¹

Sendo assim, interessa em primeiro lugar saber se é exigível juridicamente que os partidos políticos brasileiros se organizem e funcionem democraticamente. É certo que o Estado brasileiro se constitui em *Estado Democrático* de Direito, mas deve o princípio democrático se aplicar também aos partidos políticos ou a autonomia conferida pela Constituição lhes eximiria da observância de tal princípio internamente?

Já em seu preâmbulo, a CRFB assevera que os representantes do povo brasileiro se encontram reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático*. E logo em seu artigo primeiro, a Constituição estabelece que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático* de Direito, e tem como fundamentos, entre outros, o pluralismo político. Estabelece, ainda, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.¹³²

A Constituição também trata expressamente de *democracia* no capítulo que disciplina os partidos políticos. Assegura-se a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o *regime democrático*, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.¹³³ Assim como, ao tratar da *intervenção*, a Constituição dispõe que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para, entre outras hipóteses taxativas, assegurar a observância do princípio constitucional do *regime democrático*.¹³⁴¹³⁵

¹³¹ Cfr. artigo sexto, parte final, da Constituição espanhola, que estabelece que a estrutura interna e o funcionamento dos partidos políticos deverão ser democráticos; e artigo 51º, n.º. 5, da CRP.

¹³² Cfr. artigo 1º, *caput*, inciso V e parágrafo único, da CF.

¹³³ Cfr. artigo 17, *caput*, da CF.

¹³⁴ Cfr. artigo 34, inciso VII, 'a', da CF.

¹³⁵ A Constituição também confere a alguns relevantes órgãos constitucionais a missão de resguardar o regime democrático, devido a relevância: i) Art. 91. O Conselho de Defesa

Ainda que a CRFB e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096/95) não consagrem especificamente que a estrutura interna e o funcionamento dos partidos políticos devem ser democráticos, como faz a Constituição Espanhola a CRP e a Lei Fundamental de Bonn (art. 31), e.g., fato é que a organização do sistema jurídico-político pátrio não admite outra conclusão que não seja no sentido da imprescindibilidade de que os partidos se estruturam e funcionem de forma democrática.¹³⁶

Os partidos são dotados de autonomia em relação ao Estado, acertadamente, mas não podem se pretender insensíveis às normas e princípios constitucionais e infraconstitucionais. Não se pode compreender, desta forma, a autonomia organizatória dos partidos como espécie de blindagem à incidência do princípio democrático. Fundamental, sob esta ótica, sejam garantidos aos filiados a liberdade de manifestação e de participação, de uma forma geral, na vida partidária e nas decisões do partido.¹³⁷ Sendo assim, encontram-se em desacordo com o ordenamento jurídico brasileiro, atos ou normas partidários que violem o princípio democrático, ainda que dissimulados sob o manto de atos *interna corporis*.

Em sede infraconstitucional, importa mencionar que a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) utiliza o termo *democrático* em duas oportunidades. A primeira, logo em seu artigo primeiro ao estabelecer que o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do *regime democrático*, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. E a segunda, em seu

Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a *defesa do Estado democrático*; ii) Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a *defesa* da ordem jurídica, *do regime democrático* e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; e iii) Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como *expressão e instrumento do regime democrático* (...).

¹³⁶ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 819, ressalta que o fato de a CRFB não consagrar expressamente o princípio da democracia interna nos partidos, não significa que tal princípio não esteja contemplado pelo Ordenamento Jurídico brasileiro.

¹³⁷ *Ibidem*.

artigo segundo, que reproduz, em parte, o artigo 17, *caput*, da Constituição, ao dispor que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o *regime democrático*, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Os partidos participam ativamente, de forma mais ou menos direta a depender da hipótese, de grande parte das decisões públicas. A posição de proeminência que os partidos ocupam nos sistemas jurídico-políticos atuais, e disso não discrepa o sistema brasileiro - dando azo, inclusive, ao que se convencionou chamar de Estados de partidos -, explica, em larga medida, porque deve o princípio democrático se projetar também sobre as organizações partidárias. Teve acolhida, portanto, tese defendida por alguns autores, no sentido de que a democracia de partidos requer a democracia nos partidos.¹³⁸

Em primeiro lugar, como já demonstrado, a natureza jurídica *sui generis* dos partidos, assim como as funções que lhes são constitucionalmente conferidas, atraem a incidência de normas e princípios que, a partida, não se aplicam às associações privadas ordinárias. Em razão destas peculiaridades, faz-se mister que o controle externo sobre a democraticidade interna dos partidos políticos seja mais exigente que o efetuado em relação a outras entidades também de natureza associativa.

Considerando que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático* de Direito e que os partidos detêm o monopólio da representação política da coletividade, seria mesmo incompatível conceber que o Parlamento fosse integrado por meio de estruturas não democráticas.

De fato, deve-se observar e prestigiar a autonomia conferida pela CRFB aos partidos políticos para que estes definam sua estrutura interna,

¹³⁸ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 318.

organização e funcionamento. Contudo, esta autonomia deve ser compatibilizada com o princípio democrático. De maneira que os partidos, portanto, não gozam de autonomia para se estruturarem ou mesmo funcionarem de forma antidemocrática.

Uma das linhas que tem sido seguida pela doutrina no enfrentamento da crise dos partidos políticos e, conseqüentemente, da crise da democracia representativa, tem sido a da democratização interna dos partidos. Reconhece-se como verdadeiro que a ausência de democraticidade interna conduz a uma espécie de oligarquização dessas entidades que, entre outras mazelas, aprofunda o distanciamento entre representantes e representados.¹³⁹

Tal preocupação, de respeito aos princípios democráticos até mesmo na estrutura interna dos partidos políticos como forma de obtenção do real atendimento da vontade popular, foi externada por Jürgen Habermas:

“O equilíbrio político de interesses exige a escolha de delegados encarregados das tarefas de formação de compromissos; o modo de escolha deve cuidar para que haja uma representação eqüitativa de situações de interesses e de preferências dadas. Auto-entendimento coletivo e fundamentação moral exigem, ao contrário, a escolha de participantes, em discursos conduzidos representativamente; o modo de escolha precisa garantir uma inclusão de todas as perspectivas de interpretação relevantes, mediada através de decisões pessoais”.¹⁴⁰

Considerando os fins que prosseguem e as funções que exercem os partidos políticos, acrescido ao fato de que estas entidades detêm, com exclusividade, a representação política da coletividade, assume especial

¹³⁹ Cfr. MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Trad. de Arthur. Chaudon. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, que formulou a denominada "lei de ferro da oligarquia " para explicar a contradição da razão pela qual os partidos políticos, que são peças fundamentais da democracia são organizações não democráticas.

¹⁴⁰ Cfr. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade* I. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 228.

relevo o controle da democraticidade interna destas entidades. No presente trabalho se pretende analisar como se dá a seleção de candidatos para os cargos eletivos federais, notadamente o cargo de Deputado Federal. Não obstante o sistema eleitoral não seja objeto deste estudo, aquele será analisado na medida necessária para fins de desenvolvimento do tema proposto.

3.4.2. Aproximação do conceito de democracia interna partidária

Tendo em consideração que os partidos políticos, portanto, se encontram sujeitos ao princípio constitucional democrático, é preciso investigar quais as repercussões de tal realidade sobre a estrutura interna e o funcionamento dos partidos.

Para que se possa determinar a existência ou não de democracia no âmbito dos partidos políticos, notadamente quanto a seleção de candidaturas aos cargos públicos eletivos, é imprescindível que, previamente, seja definido o que se entende por *democracia interna* dos partidos políticos. Pretende-se, desta forma, realizar uma aproximação do conceito de *democracia interna* que se pode extrair, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, com relação aos partidos políticos brasileiros.

José Ignacio Navarro Méndez, em seu intento de se aproximar da definição do que se deve compreender como partido democrático, assevera que:

“se trata de mais uma das múltiplas definições possíveis que o termo <<democracia interna>> admite, precisamente porque o conceito de <<democracia>> – de cuja essência deriva -, é sem dúvida um dos mais controvertidos no mundo das ciências sociais, e um conceito especialmente

dinâmico e em contínuo redimensionamento de seu alcance”.¹⁴¹

Não se desconhece a dificuldade de tal tarefa, e não se pretende neste trabalho elaborar uma definição fechada e absoluta de *democracia intrapartidária* – até mesmo pela impossibilidade de fazê-lo devido a fatores de tempo, espaço e conjunturais - todavia pretende-se estabelecer alguns elementos mínimos e essenciais deste conceito.

Quais são, portanto, os elementos mínimos e essenciais que devem estar presentes na estrutura e funcionamento de um partido para que este seja considerado um partido democrático, notadamente do que diz respeito ao processo de seleção de candidaturas?

Com o mencionado, não há na Constituição nem na legislação infraconstitucional determinação específica no sentido de a organização e funcionamento dos partidos sejam democráticos. Ao menos determinação específica como a que consta da Constituição espanhola que estabelece que a estrutura interna e o funcionamento dos partidos políticos deverão ser democráticos, conforme seu artigo sexto, parte final. Contudo, mesmo a Constituição espanhola não traz uma definição normativa do que se deva compreender como democracia interna partidária. Sendo assim, este conceito precisa, portanto, ser objeto de construção doutrinária.

Como primeiro passo nesta aproximação ao conceito de *democracia intrapartidária*, convém buscarmos, a partir da teoria geral da democracia, quais elementos mínimos integram o conceito de democracia enquanto forma de organização do poder político do Estado para, em um segundo momento, tentarmos realizar uma transposição deste conceito ao domínio dos partidos políticos.¹⁴²

¹⁴¹ Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos y democracia interna*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 321.

¹⁴² Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos...*, p. 34 e seguintes.

A referida transposição, contudo, não pode se dar de forma automática. O conceito de democracia foi concebido tendo como parâmetro a organização do poder político do Estado e não a organização dos partidos políticos. De tal sorte, é preciso ter atenção à dinâmica que envolve a organização e o funcionamento dos partidos políticos, a fim de que se possa adaptar a teoria geral da democracia ao modelo específico dos partidos.

Não se pretende aqui tratar de forma ampla ou profunda da teoria geral da democracia, sob pena de nos desviarmos do objeto deste trabalho. São muitas as definições e sentidos emprestados ao conceito de democracia. O que se busca é identificar, dentre tantas definições, quais elementos são usualmente apontados como imprescindíveis à noção de democracia.

Maurice Duverger assevera que “a definição mais simples e mais realista de Democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”.¹⁴³

A respeito de exigências que a democracia interna pressupõe, Canotilho assevera:

“A liberdade interna dos partidos revela-se, sobretudo, em duas questões fundamentais: a) sobre os partidos não pode haver qualquer controlo ideológico-programática; b) não é admissível um controlo sobre a organização interna do partido (cf. Art. 51.º/3). Isto significaria a exclusão de qualquer controlo quanto à <<democraticidade>> interna ou ideológica de um partido. A revisão de 1997 veio estabelecer aqui uma importante inovação. A liberdade interna não pode neutralizar o princípio democrático (cf. L 2/2003, art. 5.º). A organização interna dos partidos deve obedecer, à semelhança de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes (cfr. Art. 55.º sobre a democraticidade

¹⁴³ Cfr. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 387.

interna das associações sindicais), às regras básicas inerentes ao princípio democrático (cfr. Art. 223.º/2/h). Deu-se, assim, guarida, à ideia, defendida por alguns autores, de que a democracia de partidos postula a democracia nos partidos (cf. LTC, arts. 103.º-C, 103.º-D, 103.ºE). A democracia interna pressupõe, entre outras exigências, a proibição do princípio do chefe (Führerprinzip), a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros”.¹⁴⁴

Os partidos são instrumentos fundamentais para o funcionamento do regime democrático. É por meio dos partidos políticos que se dá a participação política dos cidadãos. Daí a necessidade de se buscar um modelo político em que a autonomia partidária se articule com o princípio democrático, a fim de que se possa extrair um conteúdo democrático mínimo de organização e gestão intrapartidária, em que sejam observados os direitos fundamentais titularizados pelos filiados, enquanto filiados.

Devem ser observados pelos partidos políticos, no âmbito de sua organização e gestão intrapartidárias, pelo menos, os seguintes aspectos: formação da vontade partidária a partir das bases; eleições periódicas e diretas para a eleição de cargos dirigentes e candidatos do partido; observância do princípio maioritário, resguardando-se, contudo, posições minoritárias; o direito à igualdade de tratamento de todos os membros; transparência e liberdade de manifestação.¹⁴⁵

O afastamento das bases, compostas pelos filiados, da tomada de determinadas decisões mais relevantes no seio dos partidos, provoca um déficit democrático no âmbito partidário que termina por se espalhar por todos órgãos e estruturas com as quais os partidos se relacionam institucionalmente, notadamente o Parlamento.

¹⁴⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 318.

¹⁴⁵ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República...*, vol. I, pp. 686-687.

Considerando-se as exigências mencionadas, entre outras, que figuram como pressuposto da democracia interna dos partidos, evidencia-se que não é viável (sequer desejável) estabelecer apenas uma forma organizativa, determinada e rígida, que atenda ao princípio democrático. Isto se dá muito em razão da natureza aberta do princípio democrático. Há, pelo contrário, diferentes maneiras de traduzir e dar efetividade ao referido princípio constitucional. Afasta-se, portando, a ideia de “unicidade organizatório partidária”.¹⁴⁶

De tal sorte, dispõem os partidos de autonomia e discricionariedade para se organizarem de uma destas maneiras, em atenção ao princípio democrático.¹⁴⁷ Além disso, ainda que não seja viável estabelecer uma forma única de organização partidária democrática, é possível identificar modelos e mecanismos de organização partidária que efetivamente não se coadunam com o princípio em comento, tendo como parâmetro elementos mínimos e essenciais do conceito de democracia intrapartidária.

Feita esta aproximação do conceito de *democracia interna* dos partidos políticos, propõe-se, então, projetar esta construção sobre as normas dos estatutos dos partidos selecionados para análise, conforme os critérios já apresentados, para que se possa verificar o grau de efetividade do princípio da *democraticidade interna* quanto a escolha de candidatos por estes partidos políticos.

Pretende-se aprofundar a análise sobre a organização e funcionamento de alguns dos principais partidos brasileiros, sobretudo no que diz respeito às normas estatutárias que regulamentam a definição de candidaturas eletivas, a fim de que se possa identificar disposições estatutárias e tendências antidemocráticas no âmbito dos partidos, bem

¹⁴⁶ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República...*, vol. I, pp. 686-687.

¹⁴⁷ Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos...*, p. 321.

como avançar propostas capazes de viabilizar o aumento do nível de democracia interna destas entidades.

4. DO INÍCIO DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATURAS – DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A filiação partidária estabelece um vínculo jurídico entre o filiado e o partido político. Manifestada a vontade de um eleitor ingressar nos quadros de um dado partido, e atendidas as regras definidas no estatuto do partido, considera-se deferida a filiação partidária, para todos os efeitos.

É preciso compreender que a seleção de candidatos no Brasil se inicia já com a própria admissão de filiados. Isto se dá por duas razões distintas. Primeiro, porque a filiação partidária foi erigida pela CRFB como condição de elegibilidade, então somente podem figurar como candidatos a cargos eletivos aqueles que estejam filiados a um partido político. Em segundo lugar, porque é preciso ser filiado para influir, ao menos formalmente, na escolha de candidatos do partido, considerando a ausência do sistema de primárias abertas no Brasil.¹⁴⁸

Esse contexto demonstra a relevância de que seja franqueado amplo acesso dos cidadãos aos partidos políticos. Afinal, além do direito à participação política por meio dos partidos, os filiados têm o direito-dever de definir os candidatos a participar das eleições, isto é, o rol de pessoas que será submetido ao sufrágio dos demais cidadãos eleitores. Sendo assim, obstar indevidamente o ingresso aos quadros partidários importa, também, restringir a poucos (e selecionados) a prerrogativa (ou privilégio?) de escolha dos candidatos que serão objeto de sufrágio.

De tal modo, para que se possa estudar o processo de seleção de candidaturas em sua completude, faz-se mister sejam analisados, também,

¹⁴⁸ Nas primárias abertas, qualquer pessoa pode votar em um pré-candidato de qualquer partido, não importando se o eleitor é registrado em outro partido. Mas cada pessoa só pode votar uma única vez, ou seja, o eleitor não pode votar em um pré-candidato de cada partido, Cfr. SANDRI, Giulia & SEDDONE, Antonella & VENTURINO, Fulvio. *Party Primaries in Comparative Perspective*. New York: Routledge, 2016, pp. 44-46.

quais os critérios estabelecidos para fins de filiação, notadamente os critérios estabelecidos pelos partidos no âmbito de seus estatutos.

4.1. Enquadramento normativo

4.1.1. Na Constituição Federal de 1988

Dentro do enquadramento constitucional vigente, não se admite candidaturas avulsas, tendo em vista que a filiação partidária figura como uma das condições de elegibilidade (inciso X, do § 3º, do artigo 14, da CRFB). Para disputar cargos políticos eletivos, portanto, deve o cidadão estar filiado a um partido político que intermediará a apresentação da sua candidatura.¹⁴⁹ Diversamente do sistema português que, como examinado, admite que os partidos apresentem candidatos não filiados (artigo nº 151, nº 1, da CRP).

Todavia, a CRFB não prevê em seu texto quais exigências ou requisitos devem ser observados para fins de filiação. Esta matéria encontra-se regulamentada por meio da Lei dos Partidos Políticos - Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal -, mais especificamente pelos artigos 16 a 22-A, bem como pelas regras estatutárias dos partidos políticos.

Enquanto no Brasil a filiação partidária é condição *sine qua non* de elegibilidade, em Portugal cidadãos não inscritos em partidos podem concorrer nas eleições para a Assembleia da República.¹⁵⁰ Não exige a CRP, portanto, que todos os candidatos à Assembleia da República sejam militantes ou filiados a partidos políticos. Todavia, há uma espécie de monopólio em favor dos partidos quanto à apresentação de candidaturas

¹⁴⁹ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 547.

¹⁵⁰ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, p. 252.

nas eleições para a Assembleia da República.¹⁵¹ Sendo assim, se por um lado se admite que não filiados sejam candidatos ao Parlamento, por outro não se admite a figura da autocandidatura, isto é, a eventual inclusão de candidatos independentes nas listas, consiste em faculdade (e não obrigatoriedade) conferida aos partidos políticos.¹⁵²

4.1.2. Na legislação infraconstitucional

Na esfera infraconstitucional, a filiação partidária encontra-se disciplinada pela Lei dos Partidos Políticos (artigos 16 a 22-A, da Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995) que, entre outras providências, regulamenta o artigo 14, § 3º, inciso V, da CRFB, que estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Aliás, a legislação infraconstitucional anterior à CRFB já estabelecia a filiação partidária como condição de elegibilidade. O Código Eleitoral ainda vigente (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), por meio de seu artigo 87, *caput*, estabelece que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”. Trata-se o Código Eleitoral de norma anterior à CRFB que, todavia, foi devidamente recepcionada pela CRFB, pelo menos, no que toca à exigência de filiação partidária pra fins de candidatura.

Para reforçar esse modelo, foi incluído mais recentemente pela Lei nº 13.488, de 2017, o §14 ao artigo 11 da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), que dispõe que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”. Evidencia-se, desta

¹⁵¹ Para uma crítica ao monopólio dos partidos quanto a apresentação de candidaturas ao parlamento, cfr. Otero, Paulo. *A desconstrução da democracia constitucional* / Paulo Otero. - Coimbra: Coimbra Editora, 1997. - p. 630 e sgts. - Sep. de: Perspectivas constitucionais nos 20 anos da constituição de 1976, vol. 2.

¹⁵² OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, p. 275.

maneira, que os partidos políticos detêm o monopólio do poder de apresentação de candidaturas no Brasil.¹⁵³

Ainda no âmbito infraconstitucional, ressalte-se que o instituto da filiação partidária encontra tratamento, também, por meio da Resolução-TSE nº 23.117, de 20.8.2009,¹⁵⁴ que dispõe sobre a filiação partidária, aprova nova sistemática destinada ao encaminhamento de dados pelos partidos à Justiça Eleitoral e dá outras providências.

Dentre os principais requisitos e aspectos que cercam o instituto da filiação partidária, vale consignar que somente pode se filiar à partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.¹⁵⁵ A Resolução-TSE nº 23.117, de 20.8.2009 repete essa exigência logo em seu artigo 1º, incluindo ao final, contudo, ressalva da possibilidade de filiação do eleitor considerado inelegível.¹⁵⁶

No que diz respeito aos direitos políticos, é vedada a cassação destes, todavia a CRFB estabelece cinco hipóteses, *numerus clausus*, que ensejam a sua perda ou suspensão: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; e V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

¹⁵³ Registre-se que mais adiante se abordada demanda judicial que chegou até o Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de um candidato sem filiação partidária poder disputar eleições (Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1054490), tendo em vista a Convenção de Direitos Humanos de San José da Costa Rica, que estabelece como direito dos cidadãos “votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”.

¹⁵⁴ Resolução é um “ato normativo emanado de órgão colegiado para regulamentar matéria de sua competência, cfr. GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. Ed. ver. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2014, p. 68.

¹⁵⁵ Cfr. artigo 16 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

¹⁵⁶ Cfr. Ac.-TSE nºs 12.371, de 27 de agosto de 1992, 23.351, de 23 de setembro de 2004 e 22.014, de 18 de outubro de 2004.

Sendo assim, considerando que somente pode filiar-se à partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos, evidencia-se que verificadas algumas destas cinco hipóteses, não deverá ser admitida a filiação enquanto o eleitor não recuperar o pleno gozo de seus direitos políticos.

Ressalte-se que sequer a filiação anterior a outro partido deve ser considerada hipótese apta a obstar a filiação a um novo partido, na medida em que há dispositivo no sentido de que “havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais”, de acordo com o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19.9.1995.

De acordo com o art. 17, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19.9.1995, considera-se deferida a filiação partidária, para todos os efeitos, com o atendimento das regras definidas no estatuto do partido, que serão examinados mais adiante e, uma vez deferida a filiação, o comprovante será entregue ao interessado, de acordo com modelo adotado pelo próprio partido.

A agremiação remeterá à Justiça Eleitoral, na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos, tendo em vista a publicação, o cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos e, por fim, o arquivamento.¹⁵⁷

Quanto ao cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, cumpre mencionar que tanto a Lei dos Partidos Políticos quanto a Resolução-TSE nº 23.117, de 20.8.2009, estabelecem que o partido político pode definir, em seu estatuto, prazos de

¹⁵⁷ As informações sobre relações oficiais de filiados a partidos políticos podem ser obtidas no *site* do TSE, assim como a emissão de certidão de filiação partidária.

filiação partidária superiores ao definido na Lei dos Partidos Políticos, para a candidatura a cargos eletivos, os quais não poderão ser alterados no ano da eleição.¹⁵⁸¹⁵⁹

Por fim, registre-se que a filiação partidária pode ser cancelada nos casos de morte, perda dos direitos políticos, expulsão, outras formas previstas no estatuto dos partidos políticos e filiação a outro partido, desde que a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva zona eleitoral (Lei nº 9.096, de 19.9.1995, art. 22, incisos I a V). O cancelamento ainda poderá ocorrer judicialmente ou pelo sistema quando for comprovada a coexistência de filiações partidárias ou forem detectados, no processamento, registros com idêntica data de filiação, segundo definido

¹⁵⁸ Cfr. art. 20, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 9.096/1995; e §1º, do artigo 2º, da Resolução-TSE nº 23.117, de 20.8.2009.

¹⁵⁹ A omissão do nome do filiado na última relação entregue à Justiça Eleitoral ou o mero registro de sua desfiliação perante o órgão partidário não descaracteriza a filiação partidária, cujo cancelamento somente se completará com a comunicação escrita ao juiz da zona em que for inscrito, nos termos da lei (Res.-TSE nº 23.117, de 20.8.2009, art. 21, parágrafo único).

Ressalte-se que o enunciado nº 20 da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral (publicado no DJ de 21, 22 e 23 de agosto de 2000) dispõe que "a falta do nome do filiado ao partido na lista por este encaminhada à Justiça Eleitoral, nos termos do art. 19 da Lei nº 9.096, de 19.9.1995, pode ser suprida por outros elementos de prova de oportuna filiação" (AgR-REspe nº 2009-15/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, publicado na sessão de 11.11.2014; AgR-REspe nº 541-89/PR, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 7.2.2014; AgR-REspe nº 289-68.2012.6.11.0010/MT, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 23.10.2012; AgR-REspe nº 688-62.2012.6.26.0016/SP, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 23.10.2012; AgR-REspe nº 163-20.2012.6.26.0133/SP, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 18.10.2012; AgR-REspe nº 165-78.2012.6.16.0129/PR, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 18.10.2012; AgR-REspe nº 608-71.2012.6.14.0036/PA, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 18.10.2012).

O Tribunal Superior Eleitoral entendeu que os documentos produzidos unilateralmente pela parte — tal como ocorre com a ficha de filiação partidária —, por não serem dotados de fé pública, não se sobrepõem ao cadastro da Justiça Eleitoral para comprovar que o candidato está filiado a partido político (AgR-REspe nº 728-24/SP, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, publicado na sessão de 9.10.2014; AgR-REspe nº 493-68/RO, rel. Min. Henrique Neves, publicado na sessão de 18.9.2014; AgR-REspe nº 265-50.2012.6.06.0084/CE, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 29.8.2013).

Ressalte-se, por fim, que as condições de elegibilidade (entre as quais a exigência de filiação partidária, nos termos da legislação vigente — Lei nº 9.504/1997, art. 9º, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015) e as causas de inelegibilidade são examinadas no momento do registro de candidatura, consoante a reiterada jurisprudência desta Corte Superior (AgR-AR nº 10-50/BA, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 18.3.2015; Recurso em Mandado de Segurança nº 150-90/RJ, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 28.11.2014; e ED-REspe nº 7-57/BA, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 19.12.2013).

nos arts. 11-A e 12 da Res.-TSE nº 23.117, de 20.8.2009 (alterada pela Res.-TSE nº 23.421/2014).

4.1.3. Nos estatutos partidários

Como visto, a CRFB não estabelece exigências ou requisitos para fins de filiação aos partidos. Além disso, a Lei dos Partidos Políticos - Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que regulamenta a filiação partidária, também não avança sobre os critérios que devem ser observados para filiação.

Contudo, a Lei dos Partidos Políticos dispõe que o Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre filiação e desligamento de seus membros (artigo 15, inciso II) e, também, que se considera deferida a filiação partidária, para todos os efeitos, com o atendimento das regras definidas no estatuto do partido (art. 17, *caput* e parágrafo único).

Verifica-se, portanto, a existência de uma delegação legal para que os partidos, por meio de seus estatutos, definam regras para a admissão de novos filiados aos seus quadros. Esta delegação, fundada também na autonomia de que gozam os partidos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, não autoriza àqueles, contudo, estabelecer critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos para fins de filiação, seja em consideração à natureza jurídica e função político-constitucional que estas organizações desempenham, sejam em razão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.¹⁶⁰

De tal sorte, como já explicitado em momento anterior, passaremos a analisar diretamente as regras estatutárias dos três partidos brasileiros

¹⁶⁰ Nesse sentido, GOMES, José Jairo. *Direito...*, p. 99, consigna que essa limitação aos partidos “decorre da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, cuja incidência nas relações privadas é tema pacífico tanto na doutrina quanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

atualmente com mais representatividade na Câmara dos Deputados, com o intuito de aferir, neste momento, a compatibilidade ou não das normas internas destes partidos sobre filiação, com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo sob a perspectiva do princípio da democracia interna dos partidos políticos.

Passaremos, portando, a analisar os estatutos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, que são os três partidos políticos brasileiros que, independente da formação de blocos, atualmente possuem as maiores bancadas junto à Câmara dos Deputados.¹⁶¹

4.1.3.1 – Estatuto do PT

O PT, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs, constituída por prazo indeterminado, que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático.¹⁶²

No que diz respeito aos objetivos e atuação, consta do Estatuto que o PT atuará em âmbito nacional com estrita observância do Estatuto e de seus Manifesto, Programa, demais documentos aprovados na Convenção Nacional de 1981, nos Encontros Nacionais e Congressos, nos quais estão expressos seus objetivos.¹⁶³

¹⁶¹ Consulta disponível em <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>.

¹⁶² Cfr. artigos 1º e 2º, ambos do Estatuto do PT.

¹⁶³ Cfr. artigo 3º do Estatuto do PT.

O Estatuto do PT é composto 271 artigos, distribuídos por 12 (dode) títulos, entre outros, títulos relacionados à organização e funcionamento do partido, da competência das instâncias partidárias, da escolha dos candidatos. No Capítulo III, do Título I, mais especificamente do artigo 4º ao artigo 11, trata-se da filiação partidária.

O artigo 4º traz a definição de quem pode ser filiado. É filiado ao PT qualquer homem ou mulher a partir de 16 (dezesseis) anos que manifeste concordância com o Estatuto e demais documentos do Partido, bem como seja admitido por órgão partidário competente, de acordo com as normas estatutárias.¹⁶⁴

E como se dá a solicitação de filiação ao PT? A solicitação de filiação deve ser realizada perante a instância de direção municipal ou zonal do respectivo domicílio eleitoral, oportunidade em que deverá constar a declaração de aceitação, pelo filiando, dos documentos partidários e, também, da obrigação de contribuir financeiramente para a manutenção do Partido.¹⁶⁵

Uma primeira consideração guarda relação com a necessidade de manifestação de concordância do filiando com o Estatuto e demais documentos do Partido. Cabe recordar que a autonomia partidária não se exerce à revelia do ordenamento jurídico. Sendo assim, não obstante a liberdade partidária para a elaboração do Estatuto e demais documentos, devem os partidos resguardar a soberania nacional, o regime democrático,

¹⁶⁴ O art. 4º. do Estatuto do PT dispõe que “Filiado ou filiada do Partido dos Trabalhadores é qualquer homem ou mulher a partir de 16 (dezesseis) anos que manifeste concordância com este Estatuto e com os demais documentos básicos nacionais do Partido, que seja admitido pela Comissão Executiva do Diretório Municipal ou pela do Diretório Zonal ou, na falta ou impedimento dessas, pela Comissão Executiva da instância superior”.

¹⁶⁵ Cfr. artigo 5º, *caput*, do Estatuto do PT; Excepcionalmente, faculta-se a filiação, perante o Diretório Estadual ou Nacional, de líderes de reconhecida expressão, detentores de cargos eletivos ou dirigentes de outros partidos, nos termos dos §§1º e 2º do artigo 5º do Estatuto. Trata-se de hipóteses sujeitas ainda a outras peculiaridades, nos termos do Estatuto; Outra exceção encontra-se prevista quanto às filiações de brasileiros e brasileiras residentes no exterior que serão apresentadas através da Secretaria Nacional de Relações Internacionais e analisadas pela Comissão Executiva Nacional, conforme dispõe o §9º, do artigo 6º do Estatuto.

o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (artigo 17, *caput*, da CRFB), observados, ainda, os preceitos insertos nos incisos I a IV, do artigo 17, da CRFB.¹⁶⁶

De tal sorte, nos parece, não está o filiando obrigado a manifestar concordância com relação a normas manifestamente atentatórias aos valores acima enunciados, que eventualmente constem do Estatuto e demais documentos do Partido. Neste caso, a princípio, pode o filiando recorrer ao Judiciário para buscar o afastamento da norma estatutária inconstitucional e, tendo manifestado concordância com o Estatuto e demais documentos do Partido, excetuada a norma inconstitucional, obter a sua filiação ao partido.

Prosseguindo, verifica-se que requerida a filiação, os órgãos partidários competentes devem tornar pública a relação das solicitações das novas filiações, que poderão ser impugnadas, no prazo próprio, por qualquer filiado ou filiada, assegurando-se igual prazo para defesa. Após, as instâncias partidárias deliberarão sobre o pedido de filiação e, no caso de indeferimento, caberá recurso à instância superior.¹⁶⁷

Neste ponto, cabe registrar que, diversamente dos estatutos do PSDB e do PMDB, como se verá mais adiante, o Estatuto do PT não elenca as hipóteses aptas a ensejar o indeferimento do requerimento de filiação. Trata-se de omissão inadmissível, na medida que dá ensejo a impugnações com base em critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos, sendo certo que a decisão quanto a procedência ou não da impugnação caberá ao

¹⁶⁶ Art. 17. I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; e IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

¹⁶⁷ Cfr. artigo 6º, §1º a §8º, do Estatuto; Há alguns outros requisitos para fins de filiação, só que de somenos importância como, por exemplo, os previstos pelo artigo 8º, *caput*, que estabelece que “para que o novo filiado ou a nova filiada tenha sua solicitação de filiação aprovada e seja inscrita no Cadastro Nacional de Filiados e Filiadas deve, obrigatoriamente, comparecer a pelo menos uma das reuniões que serão convocadas, no mínimo, uma em cada trimestre pelas instâncias municipais e zonais, para a apresentação da história e concepção do Partido, dos direitos e deveres partidários”.

partido.¹⁶⁸ Sendo, parece-nos suscetível de controle judicial eventual indeferimento de filiação com fundamento em critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos e, inclusive, não declinados em Estatuto.

É cediço que devido à autonomia partidária é vedado ao Judiciário se imiscuir em atos *interna corporis* dos partidos políticos, todavia é passível de controle a adequação de tais atos tendo como parâmetro a legislação constitucional e infraconstitucional aplicável aos partidos.

4.1.3.2. Estatuto do PSDB

O PSDB, pessoa jurídica de direito privado, rege-se por seu Estatuto, definidor de sua estrutura, organização e funcionamento e, no que couber, pela legislação federal em vigor.

Conforme disposição estatutária, entre os objetivos e princípios programáticos do PSDB, estão a democracia interna e a disciplina, para a organização, funcionamento e atuação do partido. Pretende-se assegurar, desta forma, efetiva participação dos filiados na vida partidária, no processo decisório interno, por meio do livre debate de todas as questões, decisão por maioria e respeito ao deliberado.¹⁶⁹

Tal é a relevância conferida, ao menos formalmente, à democracia interna, que entre os direitos do filiado está o direito de lutar contra as violações da *democracia partidária*, dos princípios programáticos e das normas estatutárias.¹⁷⁰

Pode ser admitido como filiado ao PSDB, todo brasileiro eleitor, no pleno gozo de seus direitos políticos, que, expressa e formalmente, se

¹⁶⁸ Cfr. artigo 6º, do Estatuto do PT.

¹⁶⁹ Cfr. artigos 2º e 3º, incisos I, III e VIII, ambos do Estatuto do PSDB.

¹⁷⁰ Cfr. artigo 14, inciso IV, do Estatuto do PSDB.

comprometa a cumprir as normas partidárias.¹⁷¹ Quanto ao compromisso de cumprir as normas partidárias, renovam-se aqui as mesmas considerações feitas no item anterior, com relação ao Estatuto do PT, acerca da necessidade de que o estatuto e demais normas e documentos do partido estejam em consonância com o ordenamento jurídico.

Dentre outras regras estabelecidas pelo Estatuto, o pedido de filiação deve ser *abonado* por qualquer membro do Diretório ou da Comissão Provisória perante a qual se der a filiação, ou por parlamentar do Partido.¹⁷² Apesar de não constar expressamente do Estatuto, evidencia-se a necessidade de que o pedido de filiação seja abonado para que tenha regular trâmite, sob pena de indeferimento da filiação.

Interessa saber se é compatível com o direito de participação política a exigência de que pedido de filiação seja *abonado*, isto é, validado/afiançado por “membro do Diretório ou da Comissão Provisória perante a qual se der a filiação, ou por parlamentar do Partido”.

Trata-se de exigência, a nosso ver, inconstitucional. Considerando que a filiação partidária é condição de elegibilidade, não é possível condicionar o exercício de um direito fundamental, como é o direito político de sufrágio, à manifestação de vontade arbitrária de um terceiro integrante do partido que se pretende ingressar.

Em seguida, no artigo 7º do Estatuto dispõe que recebido o pedido de filiação, será oportunizado aos filiados o exercício do direito de impugnação à filiação requerida. As razões que podem ser arguidas para fins de impugnação, são as seguintes: I - improbidade administrativa praticada pelo impugnado, quando de sua gestão da coisa pública; II - conduta pessoal indecorosa; III - notória e ostensiva hostilidade à legenda e atitudes desrespeitosas a dirigentes e lideranças partidárias; IV -

¹⁷¹ Cfr. artigo 5º, *caput*, do Estatuto do PSDB.

¹⁷² Cfr. artigo 6º, §2º, do Estatuto do PSDB.

incompatibilidade manifesta com os princípios programáticos, diretrizes e orientação política do Partido; V - filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos em processos eleitorais partidários.¹⁷³

Diversamente do Estatuto do PT, verifica-se que o Estatuto do PSDB elenca as hipóteses que podem ser arguidas para a finalidade de indeferimento do pedido de filiação. Todavia, identifica-se, entre estas hipóteses, algumas amparadas em conceitos subjetivos e juridicamente indeterminados como, e.g., o conceito de “conduta pessoal indecorosa”.

Parece-nos no mínimo temerário condicionar o exercício de um direito fundamental, como é o direito político de sufrágio, à insegura verificação de conceitos subjetivos e juridicamente indeterminados, como os supracitados. Neste caso, a nosso ver, devem ser tidas como ilegais e ou inconstitucionais regras não objetivas que sirvam de fundamento ao indeferimento de requerimentos de filiação partidária.

De qualquer forma, independentemente da impugnação por algum filiado, pode a Comissão Executiva ou Provisória indeferir o pedido de filiação (§4º, do artigo 6º). E, em qualquer caso, da decisão de indeferimento da filiação, cabe recurso às instâncias de hierarquia imediatamente superior, nos termos do Estatuto. Registre-se que em todos os casos de indeferimento de filiação deve ser a decisão devidamente fundamentada pelo partido político, inclusive, para possibilitar eventual controle judicial do ato de indeferimento.

4.1.3.3 – Estatuto do PMDB

¹⁷³ Cfr. artigo 7º, §1º, inciso I a V, do Estatuto do PSDB.

O último partido político a ser analisado - entre os três partidos políticos brasileiros que, independente da formação de blocos, possuem as maiores bancadas junto à Câmara dos Deputados - é o PMDB.

A questão da filiação encontra-se disciplinada nos artigos 5º a 8º do Estatuto. Entre outras exigências de somenos importância e de caráter meramente burocrático, como a necessidade de formulação do pedido de filiação em 4 (quatro) vias de ficha padronizada, há determinação de que o pedido de filiação seja abonado “por filiado no mesmo Diretório, por Senador, Deputado Federal ou Estadual do Partido, eleito pelo respectivo Estado, ou ainda por membro do Diretório Estadual ou Nacional”.

Verifica-se que o Estatuto do PMDB, assim como o do PSDB, exige que o requerimento de filiação seja abonado por determinados filiados definidos nos respectivos estatutos, geralmente ocupantes de mandato parlamentar ou que componham determinados órgãos da estrutura partidária. No caso específico do PMDB, o pedido de filiação deve ser abonado por filiado no mesmo Diretório, por Senador, Deputado Federal ou Estadual do Partido, eleito pelo respectivo Estado, ou ainda por um membro do Diretório Estadual ou Nacional.¹⁷⁴

Observa-se que tal exigência, a nosso ver, além de inconstitucional - por condicionar o exercício do direito político fundamental à manifestação de vontade de um terceiro -, gera a concentração, em grande medida, nas mãos das elites partidárias, do poder de decisão quanto a quem poderá ou não se filiar a um dado partido e, em última análise, quanto a definição das próprias candidaturas. Afinal, considerando que a filiação partidária é condição de elegibilidade, o eleitor deve primeiro estar filiado ao partido há pelo menos seis meses antes da data fixada para as eleições, para concorrer a um cargo eletivo.

¹⁷⁴ Cfr. artigo 5º, alínea ‘b’, do Estatuto do PMDB.

Além disso, conforme o §3º, do artigo 5º, do Estatuto, o pedido de filiação será indeferido nos casos de: a) improbidade administrativa praticada pelo impugnado, quando de sua gestão da coisa pública; b) conduta pessoal indecorosa; c) notória e ostensiva hostilidade à legenda e atitudes desrespeitosas a dirigentes e lideranças partidárias; d) incompatibilidade manifesta com os postulados e a orientação políticas do Partido; e) filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido.

Justificam-se, neste ponto, as mesmas críticas feitas à dispositivo semelhante constante do Estatuto do PSDB, em virtude do estabelecimento de conceitos subjetivos e juridicamente indeterminados, como hipóteses de impugnação e, conseqüentemente, possível indeferimento de solicitações de filiação.

4.2. Filiação partidária, princípio democrático e direito de sufrágio

O artigo 17, da Lei dos partidos políticos (Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995) - que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da CRFB – assevera que se considera deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, “com o atendimento das regras estatutárias do partido”. Há, neste caso, uma delegação legal para que os partidos, por meio de seus estatutos, definam regras para a admissão de novos filiados aos seus quadros.

Interessa analisar, em um primeiro momento, a amplitude desta delegação. Considerando que a Constituição assegurou aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, interessa saber qual a extensão desta autonomia para estabelecer critérios para a filiação de determinado cidadão. Podem os partidos estabelecer, cada um a seu modo, exigências qualificadas, e não previstas na Constituição e na Lei, para fins de filiação? Ou tornar mais

exigentes condições de filiação partidária já existentes? Trata-se de questão que deve ser examinada sob a perspectiva do exercício legítimo do direito à participação política.

A filiação partidária é uma das condições de elegibilidade.¹⁷⁵ No Brasil, somente quadros partidários podem ter suas candidaturas propostas pelos Partidos. Desta forma, torna-se imprescindível o estudo dos critérios estabelecidos pelos partidos para fins de admissão de filiados, tendo em vista que a delimitação da escolha dos candidatos de um dado Partido Político se inicia já com o processo de filiação partidária.

Portanto, quando se trata de democraticidade interna dos partidos para fins de seleção de candidaturas, deve-se ter em mente, também, os critérios que devem ser observados para fins de filiação partidária. Afinal, o rol de candidáveis de um dado partido encontra-se delimitado pela relação de filiados a este partido. De maneira que pessoas que não tenham tido seu pedido de filiação abonado ou mesmo não observem critérios outros de filiação, não poderão, por óbvio, ser candidatas pelo partido para o qual tiveram recusada a filiação.

Considerando a relevância jurídico-política do instituto da filiação partidária, evidencia-se a necessidade de cercar este momento das garantias necessárias para assegurar o exercício do direito ao sufrágio. Exatamente em razão da exigibilidade de filiação partidária para o exercício desse direito político (elegibilidade), deve-se franquear a todos o acesso aos partidos, independente de requisitos arbitrários ou discriminatórios.

¹⁷⁵ Cfr. Constituição Federal, art. 14, § 3º. § 3º "São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; d) dezoito anos para Vereador".

A CRFB, diversamente da CRP (artigo 18.º, n.º 1.), não prevê expressamente a vinculação das pessoas jurídicas de direito privado aos direitos fundamentais. Contudo, não obstante a omissão da CRFB, os tribunais superiores têm admitido a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Sendo assim, tem-se admitido que os particulares também são sujeitos passivos dos direitos fundamentais.

Além disso, a RESOLUÇÃO do TSE Nº 23.465, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015 – que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos – dispõe que “os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposições que afrontem a legislação vigente, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República ou que atentem contra a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (...)” (artigo 48, parágrafo único).

Trata-se de normativo que reforça a eficácia dos direitos e garantias fundamentais no âmbito dos partidos políticos. De qualquer forma, independente da Resolução supracitada, fato é que os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposições que afrontem os direitos e garantias fundamentais dos filiados, em razão do que se convencionou chamar de eficácia horizontal, privada ou externa dos direitos fundamentais. Trata-se da aplicabilidade ou vinculação dos direitos fundamentais, historicamente concebidos para regular as relações jurídicas polarizadas por algum órgão ou agente do Estado, às relações privadas.

A doutrina diverge quanto à forma de aplicabilidade dos direitos fundamentais às relações privadas. Alguns doutrinadores entendem que os direitos fundamentais possuem eficácia imediata sobre as relações entre os particulares. Outros asseveram que esses direitos possuem apenas uma eficácia mediata. E, por fim, há quem entenda ter os direitos fundamentais uma eficácia intermediária, direta moderada ou atenuada.

Algumas constituições contemporâneas já incorporaram em seu texto a tese da eficácia horizontal dos direitos fundamentais como, por exemplo, a CRP que, como acima referido, estabelece que os preceitos constitucionais referentes aos direitos e garantias fundamentais devem ser diretamente aplicáveis e que vinculam tanto os entes públicos como os privados.

De tal sorte, estando os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, sujeitos eficácia horizontal dos direitos fundamentais na relação que estabelecem com os filiandos e filiados, evidencia-se que no caso de um conflito entre o direito de autonomia dos partidos (autonomia, no caso, para estabelecer discricionariamente critérios para filiação) e o direito fundamental dos eleitores (direito de sufrágio), há que se fazer uma ponderação de valores, não podendo a autonomia do partido prevalecer a todo custo em detrimento do direito à participação política de filiandos e filiados.¹⁷⁶

O direito de sufrágio, que representa o núcleo dos direitos políticos, trata-se de direito público subjetivo de natureza política, de votar e ser votado.¹⁷⁷ Assim como as demais espécies de direito políticos, o direito de sufrágio se trata de direito fundamental, corolário do princípio democrático (artigo 1º, parágrafo único, da CRFB).¹⁷⁸

Não estão autorizados os partidos políticos a inovar em termos de exigências para fins de ingresso em seus quadros, sobretudo inovações que se coloquem em choque com direitos e garantias fundamentais. Sendo a filiação partidária condição de elegibilidade, eventuais restrições à filiação não previstas em Lei podem implicar em restrição ilegítima do próprio direito de participação política.

¹⁷⁶ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, pp. 820-821.

¹⁷⁷ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 539.

¹⁷⁸ Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.

Parece-nos que as regras estatutárias do partido, a que faz referência o artigo 17, *caput*, da Lei em tela, devem ser compreendidas como regras de natureza estritamente procedimental, isto é, exigências relacionadas ao preenchimento de dados cadastrais, apresentação de documentos, entre outras.

Sendo assim, além da exigência para que o eleitor esteja em pleno gozo de seus direitos políticos para se filiar (artigo 16 da Lei dos Partidos Políticos), é preciso cautela na análise de disposições estatutárias que condicionem a filiação a exigências outras que não as previstas em Lei, tendo em consideração os direitos fundamentais. Os partidos não podem funcionar como associações fechadas ou como uma espécie de clube, cujo ingresso é definido discricionariamente por seus dirigentes.

Devido à função e importância da filiação partidária como pré-requisito ao exercício de direitos políticos fundamentais, e considerando o acesso à justiça - também chamado de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou princípio do direito de ação, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”¹ – pode o cidadão submeter à análise do Judiciário, e.g., eventual ato de indeferimento de sua filiação ou mesmo o cancelamento de sua filiação a um dado partido político.

Pode o cidadão, portanto, recorrer ao Judiciário para impugnar disposições estatutárias que considerar ilegais e/ou inconstitucionais que impeçam ou mesmo dificultem indevidamente seu ingresso nos quadros de um dado partido político e, conseqüentemente, obter provimento jurisdicional que determine sua filiação.

Ressalte-se que o interesse de acesso aos partidos políticos nos termos da Constituição e da Lei, não é um interesse meramente individual do cidadão que pretende sua filiação. Trata-se de hipótese que extrapola o interesse individual, na medida em que a questão se prende com a própria

manutenção e dinâmica do sistema democrático. O cidadão ao buscar a tutela jurídica para o seu direito, nesta hipótese, está também a resguardar o interesse da coletividade, enquanto integrante da comunidade política.

Deve-se ter em mente que “(...) os direitos políticos têm dimensão institucional ou mesmo colectiva”.¹⁷⁹ Sendo assim, eventual restrição a direitos políticos acarreta uma violação ao próprio Estado Democrático de Direito, independente das restrições a cada cidadão individualmente considerado.¹⁸⁰

Além das considerações acima, admitir que cada partido possa estabelecer suas próprias regras para fins de filiação fere, também, o princípio da isonomia. Neste cenário, um partido poderia, discricionariamente, estabelecer requisitos de ingresso mais exigentes que de outro partido, de modo que o cidadão eventualmente não possa aderir ao partido que tenha mais afinidade ideológica, restando, portanto, comprometido o direito de participação política.

O partido político deve funcionar como mediador da representação política, não deve assumir o protagonismo do sistema democrático, em detrimento de militantes e eleitores. Admitir que os partidos possam discricionariamente estabelecer critérios mais exigentes de ingresso, bem como alterá-los a qualquer instante, também conduz a um casuísmo que não é desejável em termos de exercício de direitos políticos.

Considerando o enquadramento jurídico-constitucional vigente, que estabelece, entre outros aspectos, a mediação exclusiva dos partidos políticos, bem como o direito das pessoas à efetiva participação política, entende-se que os critérios estabelecidos pelos partidos para fins de filiação devem ser não apenas razoáveis como, também, apenas aqueles

¹⁷⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Estudos...*, p. 97.

¹⁸⁰ Cfr. ALEXANDRINO, José de Melo. *O Recenseamento Eleitoral. In O Direito*, ano 133 (2001), n.º I, pp. 187-188.

estritamente necessários à consecução regular da dinâmica político-partidária.

A admissão de novos filiados deve, portanto, ter um viés inclusivo, sendo certo que ao partido restará sempre a possibilidade de aferir a conduta do filiado no dia a dia da vida partidária e, se for o caso, aplicar àquele as medidas disciplinares ou sancionatórias cabíveis. O recém filiado deve observar o estatuto partidário, no que diz respeito aos direitos e deveres dos filiados, todavia não pode ter seu ingresso obstado por meio de disposições estatutárias ilegítimas.

Como é cediço, devo o Parlamento representar a pluralidade existente na Sociedade, seja em termos de origem, credo, raça, sexo, cor, idade, correntes de opinião e quaisquer outros elementos de constituição e expressão de um povo. E para que o Parlamento possa representar toda esta diversidade social e cultural, de acordo com a expressão proveniente do sufrágio universal, é imprescindível, em um primeiro momento, seja viabilizado amplo acesso de filiação aos partidos políticos pelos diferentes seguimentos da Sociedade.

A proibição constitucional de discriminação em qualquer de suas manifestações (artigo 3º) e a exigência constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, que conduziu ao disposto no artigo 57 do Código Civil) finalmente acabaram com as exigências estatutárias que limitavam o ingresso de associado sem que se apontasse o fundamento, como era o caso de associações que exigiam a aprovação do associado em votação secreta da diretoria, sem que se manifestasse o fundamento da recusa, o que inibia o direito de ampla defesa.

4.3. Filiação partidária *versus* ingresso em associações em geral

A natureza jurídica de direito privado dos partidos políticos poderia, à primeira vista, atrair àquelas entidades a incidência indiscriminada das normas gerais sobre as associações. Todavia, a natureza específica e peculiar dos partidos recomenda vagar na apreciação de quais normas gerais sobre as associações poderiam, eventualmente, lhes ser aplicáveis. Afinal, são tão marcantes as peculiaridades do regime dos partidos que estes não podem, definitivamente, assimilar-se a meras associações de direito privado.¹⁸¹

Ninguém é obrigado a associar-se ou a se manter associado. Tal assertiva encontra-se em consonância com a lógica privatística. Contudo, no que diz respeito especificamente aos partidos políticos, como estes detêm, em regime de exclusividade, a mediação da representação política da coletividade, há sim obrigatoriedade de filiação caso haja interesse em se candidatar ou influir, ao menos formalmente, na escolha de candidaturas. Sendo assim, considerando que a admissão a determinado partido político é condição de elegibilidade, não se deve admitir discricionariedade por parte dos partidos para esta finalidade, sob pena de cerceamento a direitos políticos dos cidadãos.

Os partidos não podem condicionar a admissão em seus quadros, além dos pressupostos mínimos estabelecidos pela Constituição e pelas leis. Já as associações de direito privado ordinárias, isto é, que não desempenhem funções do Estado ou de utilidade pública, possuem margem de discricionariedade mais larga para, por meio de seus estatutos, estabelecerem os critérios de admissão de associados.¹⁸²

A CRFB não prevê expressamente a vinculação das pessoas jurídicas de direito privado aos direitos fundamentais. Contudo, não obstante a omissão da CRFB, os tribunais superiores têm admitido a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Todavia, cabe ressaltar

¹⁸¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 192-196.

¹⁸² Cfr. MENEZES CORDEIRO, António. *Tratado...*, pp. 663-671.

que a projeção do princípio democrático e dos direitos fundamentais sobre pessoas jurídicas de direito privado não se dá de forma simétrica, em razão das peculiaridades das diferentes espécies de pessoas jurídicas de direito privado.¹⁸³

No caso dos partidos políticos, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado que desempenham funções constitucionalmente relevantes, evidencia-se uma projeção mais qualificada do princípio democrático e dos direitos fundamentais sobre estas organizações, que sobre pessoas as jurídicas de direito privado ordinárias.¹⁸⁴

Outra distinção entre os partidos e as associações em geral se prende com a questão do financiamento daquelas entidades, por meio dos fundos partidários, assim como o acesso daquelas a tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Trata-se de distinções que decorrem do regime especial conferido pela Constituição aos partidos políticos que, aliadas à natureza e função dos partidos, reforçam a impossibilidade de os partidos “selecionarem” filiados, bem como a necessidade de intervenção estatal de controle da democraticidade interna dos partidos e das regras estabelecidas para fins de filiação.¹⁸⁵

¹⁸³ Cfr. SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 314.

¹⁸⁴ Cfr. SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais...*, p. 316.

¹⁸⁵ Nesse sentido, cfr. GARCÍA, F. Javier e CUEVA. Pablo Lucas Murillo de la. *Democracia interna...*, pp. 248-249.

5. DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATURAS

5.1. Regimes de apresentação de candidaturas nos direitos estrangeiros

A questão da titularidade do poder de apresentação de candidaturas é influenciada pelo sistema eleitoral, forma e sistema de governo adotados em um dado país.¹⁸⁶ Trata-se de um dos temas fundamentais do direito constitucional eleitoral.

Antes de avançarmos, é preciso, inicialmente, distinguir a autocandidatura da heterocandidatura. Enquanto na autocandidatura a candidatura pressupõe apenas uma decisão do próprio candidato, na heterocandidatura há uma espécie de acordo de vontades entre candidato e proponente, isto é, a proposição das candidaturas cabe a outra figura que não a do próprio candidato.

Pretende-se neste capítulo organizar um breve panorama de alguns regimes de apresentação de candidaturas nos direitos estrangeiros para, em seguida, analisar o regime adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.¹⁸⁷ Verifica-se que, a depender do tipo de eleição, o poder de apresentação de candidaturas poder ser atribuído: i) à partidos políticos; e/ou ii) à grupos de cidadãos eleitores/comissões eleitorais; iii) ao próprio candidato (autocandidatura).¹⁸⁸¹⁸⁹

Há determinadas eleições em que apenas partidos políticos podem porpor candidaturas, outras em que apenas grupos de cidadãos

¹⁸⁶ Cfr. TAVARES, José. *Estudos jurídico-políticos*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1996, pp. 97-99.

¹⁸⁷ Para uma visão de direito comparado sobre as diferentes categorias de proponentes, no caso de heterocandidaturas, consultar TAVARES, José. *Titularidade do poder de apresentação de candidaturas às eleições*. In *Estudos Jurídico-Políticos*, Lisboa, 1996, pp. 119 e seguintes.

¹⁸⁸ Cfr. TAVARES, José. *Estudos...*, p. 129, por *comissão eleitoral* se pode compreender a associação transitória de eleitores, sem personalidade jurídica, com a finalidade exclusiva de propor e apoiar candidaturas em dada eleição.

¹⁸⁹ Sobre a distinção entre os conceitos de *comissão eleitoral* e *partido político*, cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos...*, pp. 75-80 e 417.

eleitores/comissões eleitorais o podem fazê-lo e, por fim, casos em que o poder de apresentação de candidaturas é compartilhado entre os partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores/comissões eleitorais.

No caso de eleições para os Parlamentos – que consiste em nosso objeto de estudo –, em regra, apenas os partidos políticos podem apresentar candidaturas. Em alguns países, contudo, como Dinamarca, Espanha e Irlanda, os partidos não detêm exclusividade quanto a apresentação de candidaturas aos Parlamentos.¹⁹⁰

Alemanha

A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social, em que todo o poder estatal emana do povo e é exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Nas eleições para o Parlamento Federal (Bundestag) e dos Lander, podem apresentar candidaturas os partidos políticos. Assim como ocorre em outras democracias, a Lei Fundamental de Bona estabelece que os partidos colaboram na formação da vontade política do povo.¹⁹¹

Quanto a designação de candidatos para eleições de representantes do povo, esta deve ocorrer por votação secreta nas assembleias dos partidos.¹⁹² Ressalte-se que os deputados do Parlamento Federal são

¹⁹⁰ Cfr. TAVARES, José. *Estudos...*, p. 130, o poder de apresentação de candidaturas deve ser concedido em razão, principalmente, da natureza e da função do órgão eletivo e, também, da natureza dos interesses em causa. Ademais, assevera que nas eleições para os Parlamentos os partidos detêm, por excelência, a titularidade para apresentar candidaturas (ainda que não exclusiva em alguns países), devido à natureza intrínseca dos partidos, bem como em razão das funções essencialmente políticas e legislativas dos Parlamentos.

¹⁹¹ Cfr. artigo 21.º, n.º 1, primeira parte, da Lei Fundamental de Bona.

¹⁹² Neste sentido, SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos : entre la ilusión y el escepticismo*. Anuario de derecho constitucional y parlamentario, Murcia, n.10-13(2000-2001), pp. 187-188, se referindo ao artigo 17 da Lei de Partidos Políticos, em desenvolvimento das previsões insertas no artigo 21, nºs. 1 e 3 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto¹⁹³. Por outro lado, o Presidente da República Federal da Alemanha é eleito por sufrágio indireto pela Assembleia Federal, conforme dispõe o artigo 54.º, n.º 1, da Lei Fundamental de Bona.¹⁹⁴

Espanha

A Espanha é uma monarquia parlamentar que se constitui em um Estado Social e Democrático de Direito, onde a soberania nacional reside no povo espanhol.¹⁹⁵

As Cortes Gerais representam o povo espanhol e são formadas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado. Tanto os deputados como os senadores são eleitos por sufrágio universal, livre, igual, direto e secreto.¹⁹⁶

De acordo com a Lei Orgânica n.º 5/1985, de 19 de junho, do Regime Eleitoral Geral (alterada pela Lei Orgânica n.º 1/1987 de 2 de abril), que disciplina em grande parte o direito eleitoral espanhol, podem apresentar candidaturas às eleições de deputados e senadores às Cortes Gerais: i) os partidos políticos, isoladamente ou em coligação; e ii) grupos de cidadãos eleitores.¹⁹⁷

França

Na França, que se trata de uma República indivisível, laica, democrática e social, a soberania nacional pertence ao povo, que o exerce pelos seus representantes e através do referendo.¹⁹⁸

¹⁹³ Cfr. artigo 38.º, n.º 1, da Lei Fundamental de Bona.

¹⁹⁴ Cfr. TAVARES, José. *Estudos...*, pp. 119-120.

¹⁹⁵ Cfr. artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Constituição Espanhola de 1978.

¹⁹⁶ Cfr. artigos 66.º, n.º 1, 68.º, n.º 1 e 69.º, n.º 2, todos da Constituição Espanhola de 1978.

¹⁹⁷ Cfr. artigo 44.º da Lei Orgânica n.º 5/1985, de 19 de junho, do Regime Eleitoral Geral.

¹⁹⁸ Cfr. artigo 1º da Constituição da República Francesa de 1958.

O Parlamento francês, que é bicameral como o brasileiro, compreende a Assembleia Nacional e o Senado, sendo este eleito por sufrágio indireto e aquela eleita por sufrágio direto. Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio, sendo certo que nas eleições parlamentares cabe aos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, a titularidade de apresentação de candidaturas.

Já nas eleições para Presidente da República podem apresentar candidaturas cidadãos eleitores, bem como nas eleições locais se admite a apresentação de candidaturas por partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores.¹⁹⁹

Itália

A Itália é uma república democrática, cujo Parlamento compõe-se pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República.²⁰⁰ Nas eleições para o Senado podem apresentar candidaturas os partidos políticos ou grupos políticos organizados e grupos de cidadãos eleitores em número determinado em função do número de habitantes. Já com relação à Câmara dos Deputados as candidaturas só podem ser apresentadas pelos partidos ou grupos políticos organizados.

5.2. Regime de apresentação de candidaturas no Brasil

No Brasil não se admite a hipótese de autocandidatura. Como já abordando anteriormente, compete única e exclusivamente aos partidos políticos apresentar as candidaturas aos cargos públicos de natureza eletiva do país, desde os cargos municipais, como os de Vereador e Prefeito, aos cargos de Deputado Federal, Senador e Presidente da

¹⁹⁹ Cfr. artigo 24.º da Constituição da República Francesa de 1958; cfr. TAVARES, José. *Estudos...*, pp. 123-124.

²⁰⁰ Cfr. artigos 1.º e 55.º, ambos da Constituição da República Italiana, de 27 de dezembro de 1947.

República. Não há exceções quanto a este aspecto, isto é, ninguém além dos partidos políticos detém a titularidade do poder de apresentação de candidaturas no Brasil.²⁰¹

Ademais, também não se admite o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária, nos termos do §14 do artigo 11, da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), recentemente incluído pela Lei nº 13.488, de 2017. Evidencia-se, desta maneira, que, diversamente do regime português, os partidos políticos brasileiros, além de deterem o monopólio do poder de apresentação de candidaturas ao Parlamento, também centralizam o rol de elegíveis, na medida que filiação partidária é condição de elegibilidade.²⁰² No regime português, em sentido diverso, admite-se que os partidos apresentem ao Parlamento candidatos não filiados (artigo nº 151, nº 1, da CRP).

5.3. Dos critérios para seleção de candidatos a deputados federais

5.3.1. Na Constituição Federal de 1988

A CRFB não dispõe especificamente sobre o processo de escolha de candidatos a cargos eletivos. Cabe à legislação infraconstitucional e, sobretudo, aos estatutos partidários, o tratamento desta matéria.

Contudo, a CRFB estabelece tanto condições de elegibilidade quanto causas de inelegibilidade.²⁰³ Não se pretende, no presente trabalho,

²⁰¹ Cfr. art. 87 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

²⁰² Registre-se que mais adiante se abordada demanda judicial que chegou até o Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de um candidato sem filiação partidária poder disputar eleições (Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1054490), tendo em vista a Convenção de Direitos Humanos de San José da Costa Rica, que estabelece como direito dos cidadãos “votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”.

²⁰³ O STF já se posicionou no sentido de que as condições de elegibilidade “revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. Os requisitos de

estudar cada uma das hipóteses de inelegibilidade e das condições de elegibilidade (exceto a filiação partidária, que se examinou em capítulo anterior). Estas são analisadas nesta oportunidade, objetivamente, apenas para que se tenha delimitado quais as pessoas aptas a ser eleitas para o cargo de Deputado Federal.

Quais são, portanto, os requisitos que a CRFB estabelece para alguém que pleiteia o cargo de Deputado Federal? i) nacionalidade brasileira;²⁰⁴ ii) pleno exercício dos direitos políticos; iii) alistamento eleitoral; iv) domicílio eleitoral na circunscrição pela qual se candidate;²⁰⁵ v) filiação partidária; vi) idade mínima de vinte e um anos;²⁰⁶ vii) não incidir em quaisquer das causas de inelegibilidade previstas pelos §4º a §8º, do artigo 14 da CRFB, e previstas pela LC a que faz referência o §9º, também do artigo 14 da CRFB.²⁰⁷

Considerando que para concorrer a um cargo eletivo é preciso preencher cada uma das condições de elegibilidade, bem como não incidir em qualquer das hipóteses de inelegibilidade, devem estes institutos ser ponderados para fins de escolha de candidatos a cargos eletivos em geral,

elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição – além das situações já previstas pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§5º a 8º) – só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, §9º)". (STF – Pleno – Adin nº 1.63-8/DF – Rel. Min Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 27 de abril de 2001, p. 57).

²⁰⁴ Cfr. §3º, do artigo 12, da CRFB, o cargo de Deputado Federal não é privativo de brasileiro nato. Diversamente da previsão constante da Constituição anterior (CF/67, art. 145, parágrafo único). Portanto, brasileiros natos e naturalizados são aptos a disputar o cargo de Deputado Federal, sendo certo que apenas os natos poderão eventualmente ocupar o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados (inciso II, §3º, art. 12 da CRFB).

²⁰⁵ "Ao estabelecer em seu artigo 45 que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, e em cada Território e no Distrito Federal, a Constituição Federal pretendeu estabelecer uma ligação direta entre os representados de determinado Estado e seus representantes, no sentido de proporcionar uma maior efetividade na defesa dos interesses regionais. Para completar esse anseio, a Constituição Federal estabelece que somente poderão candidatar-se a cargos de determinada circunscrição aqueles que nela mantenham seu domicílio eleitoral", cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 112.

²⁰⁶ Cfr. §2º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504/97, a idade mínima deve ser verificada à data da posse; Contra: no sentido de que esta condição de elegibilidade (idade mínima) deve ser aferida na data do certame eleitoral e não na data da posse ou outro momento, cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 549.

²⁰⁷ Cfr. LC nº. 64, de 18 de maio de 1990, estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da CRFB, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

ainda que o momento de aferição destes requisitos seja ao tempo da eleição.²⁰⁸²⁰⁹

Desta forma, podem participar do processo de seleção de candidatos, filiados que ainda não preencham alguma(s) das condições de elegibilidade ou mesmo incidam em alguma(s) das causas de inelegibilidade à época do processo de seleção de candidaturas, desde que se verifique que estas questões estarão sanadas por ocasião da eleição, sob pena de o candidato selecionado não poder efetivamente participar do certame eleitoral.

5.3.2. Na legislação infraconstitucional

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) estabelece, entre outras, regras sobre coligações, convenções para a escolha de candidatos e registro de candidatos, bem como dispõe que “as normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei” (artigo 7º, *caput*).

Remete-se, portanto, o regramento da escolha de candidatos aos estatutos dos partidos. Registre-se que, em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações (§1º, do artigo 7º). Evidencia-se, também por esta razão, a relevância de que tanto o Estatuto do partido quanto seus órgãos de direção e deliberação sejam formados democraticamente. Afinal, dentre outras competências também estratégicas, verifica-se a competência legal do

²⁰⁸ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 545.

²⁰⁹ Quanto ao momento de aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: “A condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas ao tempo da eleição. Precedentes: Acórdãos nºs. 18.847 e 647. A inelegibilidade importa no impedimento temporário da capacidade eleitoral passiva do cidadão, que consiste na restrição de ser votado, não atingindo, portanto, os demais direitos políticos, como, por exemplo, votar e participar de partidos políticos” (TSE – AgRegAI nº. 4.598/PI – Rel. Min. Fernando Neves, Diário da Justiça, Seção I, 13 ago. 2004, p. 401).

órgão de direção nacional do partido para normatizar a escolha e substituição dos candidatos, em caso de omissão do estatuto.

Tal é a relevância e o interesse público envolvido com o processo de escolha de candidatos, que a Lei das eleições autoriza que os partidos usem gratuitamente prédios públicos para a realização das convenções de escolha de candidatos (§2º, do artigo 8º).

Ainda sobre os requisitos que devem ser observados para fins de concorrência a cargos eletivos, tem-se que “para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo” (artigo 9º).²¹⁰

Aliás, no que diz respeito ao tempo mínimo de filiação partidária para que se possa concorrer a cargo eletivo, não obstante a previsão de período mínimo 6 (seis) meses de filiação, a Lei admite que os partidos, via estatuto, estabeleçam a exigência de prazo de filiação mais longo, que não poderá, entretanto, ser alterado no ano de realização do pleito.²¹¹ Sendo assim, respeitado o prazo mínimo legal, nada obsta, então, a existência de previsão, no estatuto partidário, de prazo de filiação superior a seis meses, por se tratar de legítima opção político-ideológica do partido.

Em regra, cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher. Ademais, “a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser

²¹⁰ Cfr. artigo 9º, da Lei nº. 9.504/97; cfr. excerto do voto proferido pelo Ministro Relator Sepúlveda Pertence por ocasião do indeferimento do pedido de medida cautelar nos autos da ADI nº. 1.817-1 Distrito Federal, trata-se de regra que já constava de leis anteriores e que jamais foram consideradas inconstitucionais; De qualquer maneira, trata-se de exigência, a nosso ver, de duvidosa constitucionalidade, na medida que restringe a participação política dos cidadãos além dos termos previstos pela Constituição.

²¹¹ Cfr. art. 20, da Lei dos partidos políticos (Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995).

feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (...)” (artigo 8º, *caput*).

Convém salientar, ainda, que a Lei das Eleições não apenas admite como, também, favorece a busca pela reeleição de deputados federais, entre outros cargos eletivos, na medida que estabelece que “aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, *é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados*” (sem grifos no original). Ressalte-se, contudo, que esta disposição (§1º, do artigo 8º, da Lei das Eleições) teve sua constitucionalidade questionada por meio da ADI nº. 2530, tendo o STF, por maioria, e acertadamente, deferido a medida cautelar para suspender a eficácia do aludido dispositivo, com base nos princípios da isonomia e da autonomia partidária (art. 5º, *caput*, e artigo 17, ambos da CF, respectivamente).

Prosseguindo, e considerando que os critérios para a seleção de candidatos encontram-se, em grande medida, disciplinados nos estatutos dos partidos, passemos à análise dos estatutos dos três partidos políticos selecionados.

5.3.3. Nos estatutos partidários

5.3.3.1. Estatuto do PT

O título II do Estatuto do PT, que trata da organização e do funcionamento do partido, traz em seu primeiro capítulo as disposições gerais sobre o seu funcionamento interno.

O artigo 15 do Estatuto dispõe que “a unidade do Partido será garantida, sob o aspecto de seu funcionamento, pelos princípios, normas e

procedimentos estabelecidos neste Estatuto”. Em seguida, são previstas quais as instâncias e órgãos do Partido, estabelecendo-se uma estrutura organizacional hierarquizada, em que cada instância se subordina à instância imediatamente superior, que admite, inclusive, que organismos superiores possam intervir nos organismos inferiores (artigos 16 a 18 do Estatuto).

Entre os direitos dos filiados, há menção expressa ao direito de votar e ser votado para composição das instâncias e dos órgãos do Partido (artigo 13, inciso II, do Estatuto). Contudo, não há previsão expressa do direito de votar e ser votado para a seleção de candidaturas às eleições ao Parlamento, ainda que esteja elencado como dever dos filiados votar nos candidatos e nas candidatas indicados e participar das campanhas aprovadas nas instâncias partidárias (artigo 14, inciso VI).

O título IV do Estatuto trata da escolha dos candidatos ou candidatas às eleições proporcionais e majoritárias. O artigo 139 dispõe que “em qualquer nível, caberá à Comissão Executiva ou ao Diretório correspondente abrir o período eleitoral para indicação, impugnação e aprovação de candidaturas às eleições proporcionais e majoritárias, devendo ser respeitado o calendário nacional estabelecido pelo Diretório Nacional”.

E quais os pré-requisitos para ser candidato ou candidata do PT? Nos termos do Estatuto, é preciso: i) estar filiado ou filiada ao Partido, pelo menos, seis meses antes do pleito; ii) estar em dia com a tesouraria do Partido; iii) assinar e registrar em Cartório o “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do Partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.²¹²

²¹² O artigo 141 prevê, como exceção, que “não poderá se apresentar como pré-candidato ou pré-candidata para postular o mesmo cargo, o parlamentar que já tiver sido eleito para três mandatos consecutivos na mesma Casa Legislativa, e no caso do cargo de Senador

O órgão competente do partido apenas examinará pedido de indicação a pré-candidatura se este for acompanhado de um número mínimo de assinaturas ou votos favoráveis, a depender do cargo eletivo em questão.²¹³ O pedido de indicação a pré-candidatura ao cargo de Deputado Federal somente será examinado se acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis de no mínimo: i) 1/3 (um terço) dos membros do Diretório Estadual; ou ii) 5% (cinco por cento) das Comissões Executivas Municipais; ou iii) 1% (um por cento) dos filiados ou filiadas, no estado; ou iv) Encontro Setorial Estadual ou Nacional.

Desta forma, considerando que o pedido de indicação a pré-candidatura ao cargo de Deputado Federal pode ser formulado por 1% (um por cento) dos filiados ou filiadas, no estado, mas também por um número mínimo de assinaturas ou votos favoráveis de membros do Diretório Estadual ou Comissões Executivas Municipais ou Encontro Setorial Estadual ou Nacional, convém analisarmos a composição de cada um destes órgãos ou instâncias.

Os Diretórios Estaduais são instâncias²¹⁴ do partido integradas por até 59 (cinquenta e nove) membros efetivos, a depender do número de eleitores de cada estado, mais o presidente eleito e o deputado líder da Bancada do Partido na Assembleia Legislativa do respectivo estado.²¹⁵ Os membros dos Diretórios Estaduais são eleitos pelos filiados do respectivo diretório, de acordo com as disposições do artigo 20 e seguintes do Estatuto do PT.

ou Senadora, o parlamentar que já tiver sido eleito para dois mandatos consecutivos no Senado Federal”.

²¹³ Cfr. artigo 142, *caput*, do Estatuto do PT.

²¹⁴ Cfr. artigo 16, A, II, do Estatuto do PT.

²¹⁵ Cfr. Art. 103. O número de membros dos Diretórios Estaduais será fixado a cada 4 (quatro) anos pelo Diretório Nacional, proporcionalmente ao número de eleitores de cada estado e será de, no máximo, 59 (cinquenta e nove) membros efetivos, mais o presidente eleito, ou presidenta, e o deputado, ou deputada, líder da Bancada do Partido na Assembleia Legislativa do respectivo estado.

Como vimos, o pedido de indicação a pré-candidatura ao cargo de Deputado Federal pode ser formulado, também, se acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis de no mínimo 5% (cinco por cento) das Comissões Executivas Municipais. A Comissão Executiva é eleita pelos membros efetivos do respectivo Diretório, sendo assim são os membros efetivos dos Diretórios Municipais, que são eleitos pelos filiados de cada Município, que elegem as respectivas Comissões Executivas Municipais, que serão compostas de até um 1/3 (um terço) de membros efetivos do Diretório Municipal correspondente.²¹⁶

Por fim, o pedido de indicação a pré-candidatura ao cargo de deputado federal pode ser formulado por meio do Encontro Setorial Estadual ou Nacional.²¹⁷

E com relação ao número de candidaturas a serem apresentadas pelo partido? Quanto a este ponto a resposta se encontra no artigo 143, *caput*, do Estatuto do PT que assevera que “caberá ao Encontro correspondente, à luz da política de alianças e da tática eleitoral, decidir o número de candidaturas proporcionais a serem lançadas pelo Partido”.²¹⁸

Parece-nos que a sistemática adotada pelo PT, para a indicação a pré-candidaturas para o cargo de Deputado Federal, dificulta a formação da vontade a partir das bases. Enquanto se exige que o pedido de indicação

²¹⁶ Cfr. artigo 31, *caput*, e §1º, do Estatuto do PT.

²¹⁷ Cfr. artigo 134 a 138 do Estatuto do PT.

²¹⁸ Nos parágrafos do artigo 143 do Estatuto encontram-se disciplinadas as hipóteses em que o número de pré-candidaturas proporcionais for menor, igual ou maior que o número de vagas definidas pelo respectivo Diretório. Vejamos: §1º: Quando o número de pré-candidaturas proporcionais for menor ou igual ao número de vagas definidas pelo respectivo Diretório, a lista será submetida para aprovação do Encontro, que poderá delegar à direção municipal a indicação de outros nomes para complementação das vagas.

§2º: Quando o número de pré-candidaturas proporcionais for maior ao número de vagas definidas pelo respectivo Diretório, não havendo consenso para a composição da lista de candidatos e candidatas, deverá ser garantida a proporcionalidade através de votação em chapas.

§3º: As chapas deverão ser pré-ordenadas, sendo indicados como candidatos e candidatas os primeiros da lista, de acordo com o número de vagas a que cada chapa teve direito.

a pré-candidatura seja acompanhado de um número mínimo de assinaturas ou votos favoráveis de 1% (um por cento) dos filiados ou filiadas, no estado, por outro lado se exige percentuais mais facilmente alcançáveis em órgãos de direção e deliberação do partido.

Não se desconhece a necessidade de que órgãos de direção e deliberação do partido tenham competências próprias, estabelecidas em estatuto, que não possam ser exercidas diretamente pelos filiados. Todavia, não nos parece justificado, ou mesmo razoável, o desnivelamento entre filiados e órgãos de direção e deliberação, para a finalidade de indicação a pré-candidaturas para o cargo de Deputado Federal. Como dito, parece-nos dificultada a formação da vontade a partir das bases, por meio da sistemática adotada.

Prosseguindo, interessa saber quais matérias são passíveis de impugnação às pré-candidaturas de deputados federais. O Estatuto do PT não dispõe objetivamente quais hipóteses são aptas a ensejar a impugnação a uma pré-candidatura. Trata apenas de normas procedimentais quanto ao trâmite do requerimento de impugnação. Caso seja apresentado um pedido de impugnação à candidatura, este observará o trâmite previsto pelo Estatuto, assegurando-se ao pré-candidato amplo direito de defesa, cabendo ao Encontro correspondente a decisão final quanto ao pedido de impugnação.²¹⁹²²⁰

²¹⁹ Cfr. artigos 139 e 144 e seguintes, do Estatuto do PT.

²²⁰ Cfr. artigo 144. Até 15 (quinze) dias antes da realização do Encontro, poderá ser apresentado pedido de impugnação, por escrito, de qualquer pré-candidatura, acompanhado das razões e dos documentos comprobatórios, a ser protocolado junto à Comissão Executiva correspondente, que imediatamente notificará o pré-candidato ou pré-candidata, assegurando-lhe amplo direito de defesa.

§1º: Se for o caso, a Comissão Executiva poderá solicitar relatório à Comissão de Ética ou Comissão Especial ad hoc, indicada pela direção local.

§2º: A decisão da Comissão Executiva será adotada ad referendum do Encontro.

Art. 145. No Encontro, a Comissão Executiva apresentará relatório circunstanciado das impugnações solicitadas, com síntese das razões das impugnações, da defesa, bem como dos pareceres e decisões.

§1º: O Encontro votará cada uma das impugnações individualmente.

§2º: Será considerada aprovada a impugnação que obtiver 3/4 (três quartos) dos votos válidos, desde que as abstenções não ultrapassem 49% (quarenta e nove por cento) dos presentes.

Entendemos que na ausência de previsão expressa das hipóteses aptas a ensejar a impugnação a uma pré-candidatura, somente sejam passíveis de impugnação questões relacionadas ao eventual não atendimento de alguma(s) das condições de elegibilidade ou a presença de alguma causa de inelegibilidade. De tal sorte, parece-nos suscetível de controle judicial eventual indeferimento de candidatura com fundamento em critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos e, inclusive, não declinados em Estatuto.

No que diz respeito à definição dos candidatos, há previsão da realização de prévias eleitorais, caso haja mais de um pré-candidato ou pré-candidata às eleições para Presidente ou Presidenta da República, Governador ou Governadora, Senador ou Senadora, e Prefeito ou Prefeita. Isto é, trata-se mecanismo previsto, em algumas hipóteses, e apenas para a definição de candidatos a cargos eletivos majoritários. Não se aplica, portanto, a definição de candidatos a deputados federais.²²¹

Após a escolha dos candidatos às eleições proporcionais, como é o caso das eleições ao cargo de Deputado Federal, dá-se a escolha oficial dos candidatos às eleições e a deliberação sobre coligações. Conforme disposição estatutária, devem as Convenções Oficiais – órgãos aos quais compete deliberar sobre a escolha de candidatos, entre outros aspectos – “homologar as decisões democraticamente adotadas nos Encontros realizados”, sob pena de as convenções oficiais serem anuladas pela Comissão Executiva da instância superior correspondente.²²²

§3º: O Encontro pode delegar à instância de direção correspondente a complementação das vagas das chapas de candidatos ou candidatas proporcionais.

²²¹ Cfr. artigos 147 a 155, do Estatuto do PT.

²²² Cfr. artigo 156. As Convenções Oficiais destinadas a deliberar sobre a escolha de candidatos ou candidatas e coligações, observado o disposto na Lei Eleitoral e nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, serão realizadas de acordo com as normas estabelecidas no presente Capítulo.

§1º: As Convenções Oficiais deverão, obrigatoriamente, homologar as decisões democraticamente adotadas nos Encontros realizados nos termos deste Estatuto e nas demais resoluções da instância nacional do Partido.

§2º: As Convenções Oficiais que não cumprirem o disposto no parágrafo anterior serão anuladas pela Comissão Executiva da instância superior correspondente, aplicando-se o disposto no artigo 159 deste Estatuto.

Ao Encontro Estadual, uma das instâncias estaduais do PT,²²³ compete se reunir para a escolha dos candidatos e das candidatas a cargos eletivos de Deputado Federal.²²⁴ Constituem o Encontro Estadual os delegados e delegadas eleitos nos Encontros Zonais e Municipais (artigo 100). E o Encontro Municipal, por sua vez, compõe-se de todos os delegados e delegadas eleitos pelo voto direto dos filiados e das filiadas aptos a votar no município (artigo 76).

Feita a análise da composição do Encontro Estadual, instância estadual do PT responsável pela escolha dos candidatos e candidatas a deputados federais, observa-se que a escolha de candidatos do partido ao cargo de Deputado Federal encontra-se bastante verticalizada, na medida que não se oportuniza tal escolha aos filiados do Estado, mas às hierarquias partidárias do Estado. Este processo de escolha, como vê, por meio do voto indireto dos filiados do Partido, a nosso ver não se compatibiliza com o princípio democrático.

O mecanismo de prévias eleitorais, que consiste na manifestação preliminar dos filiados e das filiadas pelo voto secreto depositado em urna (artigo 148, *caput*), aplica-se apenas em alguns casos e tão somente para a definição de candidatos a cargos majoritários que, como é cediço, não é o caso do cargo a Deputado Federal. Desta forma, o mecanismo atualmente previsto para a escolha dos candidatos e candidatas a deputados federais, compromete a formação da vontade a partir das bases.

5.3.3.2. Estatuto do PMDB

Entre as diretrizes fundamentais para a organização e o funcionamento do PMDB, encontra-se a previsão de democracia interna, “de modo a garantir a livre escolha de seus dirigentes em eleições

²²³ Cfr. artigo, 99, A, I, do Estatuto do PT.

²²⁴ Cfr. artigo 101, inciso II, c/c artigo 142, II, *b*, ambos do Estatuto do PT.

periódicas nos diversos níveis de sua estrutura e a participação dos filiados na orientação política do Partido, na vida partidária, garantindo o direito de formação de correntes de opinião”.²²⁵

O referido dispositivo, ao tratar da necessidade de democracia interna, faz menção expressa à garantia da livre escolha dos dirigentes em eleições periódicas nos diversos níveis de sua estrutura. Todavia, não traz, ao menos expressamente, a intenção de garantir a livre escolha dos candidatos do partido.

De fato, há menção a um objetivo genérico de garantir a participação dos filiados na vida partidária, o que pode compreender, também, a possibilidade de livre escolha dos candidatos do partido pelos filiados. Contudo, a existência de previsão expressa de liberdade de escolha de dirigentes e, por outro lado, a omissão quanto a livre escolha dos candidatos do partido, é indicativo, ainda que não absoluto, do descompromisso partidário com relação à necessidade de democraticidade interna no que pertine a escolha das candidaturas.

Entre os direitos dos filiados estão os de ter participação ativa no partido e seus processos de decisão, assim como votar e ser votado. Registre-se que somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo 6 (seis) meses de filiação partidária. Neste caso, não se trata de uma exigência feita exclusivamente pelo PMDB, mas de determinação legal constante da Lei das Eleições.²²⁶

Entre os deveres dos filiados, está o de respeitar as decisões partidárias pela escolha de candidatos nos diferentes âmbitos,²²⁷ bem como de participar das campanhas eleitorais dos seus candidatos.²²⁸ Cabe

²²⁵ Cfr. artigo 4º, inciso I, do Estatuto do PMDB.

²²⁶ Cfr. artigo 9º da Lei nº 9.504, de 30.9.1997, para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

²²⁷ Cfr. artigo 9º, inciso IV, do Estatuto do PMDB.

²²⁸ Cfr. artigo 9º, inciso I, última parte, do Estatuto do PMDB.

salientar que os membros e filiados do Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares quando considerados responsáveis por violação aos deveres que lhe são impostos pelo Estatuto.²²⁹

A conjugação de tais dispositivos aponta no sentido de forte controle do partido sobre a conduta de seus filiados no que diz respeito às decisões partidárias sobre a definição de candidaturas. O que se verifica, contudo, é que a pretexto da manutenção da integridade partidária, se operacionaliza, em verdade, a manutenção de poder nas mãos das elites partidárias.

As convenções, que têm sua localização ordinária nas capitais e nas sedes das áreas territoriais em que exercem a sua atuação, reunir-se-ão, ordinariamente, para a escolha dos candidatos do partido aos postos eletivos.²³⁰

O Estatuto do PMDB estabelece algumas regras distintas para a escolha de candidatos do partido, a depender se o cargo em disputa é de eleição majoritária ou proporcional. Entretanto, considerando que o objeto do presente estudo é a análise crítica dos critérios de filiação e concorrência de candidatos a deputados federais, não abordaremos as normas específicas para a escolha de candidatos a eleições majoritárias.

As deliberações referentes à escolha de candidatos do partido cargos eletivos federais proporcionais (cargos de Deputado Federal) serão tomadas por voto direto e secreto dos integrantes da Convenção Nacional que, como já mencionado, deliberará com a presença da maioria de seus membros com direito a voto.

²²⁹ Cfr. artigos 10 e 11, do Estatuto do PMDB, que estabelecem, respectivamente, as hipóteses que sujeitam membros e filiados do Partido a medidas disciplinares, assim como quais as espécies de medidas disciplinares aplicáveis em cada caso.

²³⁰ Cfr. artigos 21 e 22 do Estatuto do PMDB.

A escolha de candidatos do partido ao cargo de Deputado Federal, portanto, não se dá diretamente pelos filiados, mas pela Convenção Nacional, órgão supremo do partido, cujos integrantes são os seguintes: i) membros do Diretório Nacional; ii) Delegados dos Estados e do Distrito Federal; iii) representantes do Partido no Congresso Nacional; iv) membros do Conselho Nacional que não integrarem o Diretório Nacional.²³¹

Feita a análise da composição do Diretório Nacional e do Conselho Nacional, órgãos cujos membros integram a Convenção Nacional, verifica-se a presença maciça de dirigentes e lideranças partidárias. Ademais, como mencionado, a Convenção Nacional é integrada também por representantes do partido no Congresso Nacional, isto é, por deputados federais e senadores do Partido, assim como por Delegados dos Estados e do Distrito Federal.²³² Indene de dúvidas, desta maneira, que o poder de escolha de candidatos do partido ao cargo de Deputado Federal encontra-se concentrado nas mãos das elites partidárias.²³³

Não obstante a existência de sufrágio universal, em que os cidadãos brasileiros podem votar diretamente nos candidatos a Deputado Federal, fato é que o momento anterior e fundamental de definição das candidaturas, ainda no âmbito do PMDB, não observa o princípio democrático. A escolha intrapartidária dos candidatos, como visto, é realizada por meio de voto direto e secreto dos integrantes da Convenção Nacional, e não pelo voto direto dos filiados do Partido.

²³¹ Cfr. artigo 65 do Estatuto do PMDB.

²³² Cfr. artigo 77, inciso III, e artigo 78, ambos do Estatuto do PMDB, os Delegados à Convenção Nacional e respectivos suplentes são eleitos pelas Convenções Estaduais. E estas, por sua vez, são integradas: i) por membros do Diretório Estadual; ii) por representantes do Estado e do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa ou Câmara Distrital; e iii) por Delegados dos Municípios ou das Zonais, neste caso, quando se tratar dos Municípios com mais de um milhão de habitantes.

²³³ Cfr. artigos 67 e 72, ambos do Estatuto do PMDB.

5.3.3.3. Estatuto do PSDB

No caso dos cargos eletivos majoritários de Senador, sempre que houver mais de um candidato disputando a indicação do Partido, os Diretórios Estaduais poderão aprovar, por proposta da respectiva Comissão Executiva, a realização de eleições prévias para a escolha do candidato.²³⁴

Já a escolha de candidatos aos cargos eletivos de Deputado Federal, cabe às Convenções Estaduais, que serão convocadas pelas respectivas Comissões Executivas.²³⁵

Convém, então, analisarmos qual a composição das Convenções Estaduais, para identificarmos a quem efetivamente compete a escolha de candidatos aos cargos de Deputado Federal. Constituem a Convenção Estadual: I - os membros do Diretório Estadual; II - os representantes do Partido eleitos no Estado para o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa; III - os membros do Diretório Nacional com domicílio eleitoral no Estado; IV - os Delegados dos Municípios ou, quando se tratar de municípios com mais de quinhentos mil eleitores, os Delegados das Zonas Eleitorais respectivas.²³⁶

As deliberações nas Convenções referentes à escolha de candidatos são tomadas por voto direto e secreto,²³⁷ todavia não por voto direto e secreto dos filiados, mas por representantes destes. Trata-se de

²³⁴ Cfr. artigo 151, *caput*, c/c artigo 81, inciso VIII, do Estatuto do PSDB.

²³⁵ Cfr. artigo 77, inciso II, parte final, do Estatuto do PSDB; Ressalte-se o poder conferido às Comissões Executivas quanto à escolha de candidatos nas eleições proporcionais, na medida que, nos termos do § 2º, do artigo 151, compete àquelas a “escolha do substituto de candidato que venha a ser considerado inelegível, que renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, que tiver seu registro indeferido ou cancelado”, bem como “escolher, desde que antes do término do prazo para o registro, os candidatos para preencher as vagas que ocorrerem nas chapas para as eleições proporcionais”.

²³⁶ Cfr. artigo 78 do Estatuto do PSDB.

²³⁷ Cfr. artigo 31, *caput*, do Estatuto do PSDB.

eleição indireta que, a nosso ver, não se coaduna com o princípio democrático que deve ser observado pelos partidos políticos.

Para ser escolhido como candidato do Partido a qualquer cargo eletivo é preciso estar filiado há pelo menos um ano antes da data fixada para a realização das eleições.²³⁸ Ademais, consta do Estatuto do PSDB vedação expressa à exigência de avaliações ou qualquer tipo de seleção intelectual como condição para escolha dos candidatos.²³⁹

Não há na CRFB ou legislação infraconstitucional qualquer previsão que estabeleça o intelecto como elemento de *discriminem* para fins de seleção de candidaturas. Tal critério, caso eventualmente adotado em nível estatutário como condição de elegibilidade, a nosso ver incorreria em inconstitucionalidade. Em verdade, no que diz respeito especificamente à formação intelectual, basta apenas que o nacional brasileiro não seja analfabeto para que seja elegível.²⁴⁰

5.4. Seleção de candidaturas, democracia partidária e representatividade política

Poder-se-ia sustentar que a concentração do poder de escolha dos candidatos nas mãos das elites partidárias seria útil à manutenção da integridade partidária. Afinal, tratar-se-iam dos membros mais experientes do Partido e que, em tese, teriam melhores condições de definir os candidatos e estratégias do partido, em relação a meros filiados.

Esse argumento prevaleceu por muito tempo com relação ao sufrágio. Antes do sufrágio universal, já teve lugar o sufrágio restrito que, por sua vez, pode ser censitário ou capacitário. Enquanto o sufrágio

²³⁸ Cfr. artigo 14, §3º, do Estatuto do PSDB.

²³⁹ Cfr. artigo 4º.

²⁴⁰ Cfr. artigo 14, §1º, II, 'a' c/c §4º, da CRFB.

censitário é aquele que somente outorga o direito de voto àqueles que preencherem certas qualificações econômicas, o sufrágio capacitário leva em consideração certas características especiais, notadamente de natureza intelectual.

Mutatis mutandis, admitir que a escolha dos candidatos a deputados federais seja realizada pelas elites partidárias, em detrimento dos filiados, é acolher uma espécie de sufrágio restrito no que diz respeito a tal atividade. É compreender, equivocadamente a nosso ver, portanto, que os filiados não dispõem de determinadas características especiais para proceder a escolha de candidatos de seu próprio partido.

O que se verifica é que ambientes partidários com déficit democrático, isto é, com baixa densidade democrática, ensejam a concentração de poderes nas mãos das elites partidárias, com prejuízo ao processo de seleção de candidaturas.²⁴¹²⁴²

A democratização dos partidos, no que diz respeito ao processo de seleção de candidaturas, pretende possibilitar que os interessados em disputar um cargo eletivo, seja de Deputado Federal ou outro qualquer, tenham condição de fazê-lo em igualdade de condições com os demais pretendentes.²⁴³

Sobre a ausência democracia dos partidos para a seleção de candidaturas e as diferentes influências que este processo sofre, Maurice Duverger assevera:

²⁴¹ Convém recordar que a primeira crítica à ausência de democracia interna dos partidos políticos foi realizada por MICHELS, Robert. *Sociologia...*

²⁴² Cfr. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels*. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 83-95, nov. 2012. pp. 83-84, “Michels foi um dos primeiros estudiosos a se preocupar com o exame do funcionamento da estrutura interna dos partidos nascidos com a democracia política, bem como os efeitos de vários fatores internos e externos sobre essa estrutura. Antes dele, apenas Ostrogorski (1902) demonstrara interesse em analisar o surgimento do partido moderno na Inglaterra e nos Estados Unidos”.

²⁴³ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil...*, p. 606.

“a estrutura interna dos partidos políticos pode modificar, muito profundamente, esse estado de coisas. Os partidos de quadros, que não têm base financeira sólida e vivem em perpétuas dificuldades de dinheiro, são sempre sensíveis aos candidatos que custeiam os gastos da campanha: oficialmente, o partido escolhe o candidato; praticamente, a investidura sem obtém sem grandes dificuldades... O grau de centralização do partido exerce, igualmente, influência sobre a liberdade de candidaturas. Em partidos descentralizados, os candidatos são escolhidos no escalão local, por diretórios que sofrem, facilmente, influência das personalidades da terra; nos partidos centralizados, em que a direção nacional aprova as candidaturas, a investidura partidária se obtém menos facilmente”.²⁴⁴

Como anteriormente mencionado, na obra a “Constituição de Atenas” de Aristóteles, os membros dos poderes do Estado em Atenas eram escolhidos por sorteio, mecanismo apontado como o melhor por Platão, pois não estaria sujeito ao acaso nem a falível escolha dos homens, mas revelaria a vontade dos deuses.²⁴⁵

Diante da forte concentração do poder de seleção de candidaturas pelas hierarquias partidárias, ousa-se dizer que a escolha dos candidatos por meio de sorteio, aleatoriamente, assim como o foram no passado os membros dos poderes do Estado em Atenas, talvez viabilizasse uma representatividade política mais plural e efetiva que a obtida pelos critérios atuais.

A concentração do exercício do poder, a não consideração da manifestação de vontade dos governados e das garantias individuais, são, entre outras, características típicas de um Estado autoritário.²⁴⁶ Transportando-se esta caracterização do Estado autoritário para o âmbito dos partidos políticos, parece-nos seguro afirmar que os partidos políticos

²⁴⁴ Cfr. DUVERGER, Maurice. *Os partidos...*, p. 393.

²⁴⁵ Cfr. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1948, p. 6.

²⁴⁶ Cfr. VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto costituzionale comparato*. Pádua: Cedam, 1981, p. 589.

brasileiros possam ser considerados, em grande parte, partidos autoritários.

O que se verifica na prática da vida partidária, é que estas organizações se afastam, muitas vezes, dos postulados democráticos. De fato, os partidos políticos, ao não estabelecerem em sua organização interna normas compatíveis com o princípio democrático, além de violarem este princípio especificamente, violam, ainda, o princípio da isonomia entre os filiados, assim como o direito destes à efetiva participação política. Sobre esta questão, Vera Michels leciona:

“O filiado está para o partido da mesma forma que está o povo para a sociedade política. Disto resulta que a legitimidade democrática emanada do parágrafo único do art. 1º da CF c/c o at. 14, caput, da mesma Carta – pela qual todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, através de plebiscito ou referendo – deveria ser transposto para a organização interna dos partidos em relação aos seus filiados, devendo, não apenas os dirigentes dos partidos, mediante sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos os filiados, nos limites da lei e dos postulados estatutários, ser eleitos, mas também os filiados que irão concorrer aos variados mandatos eletivos. [...] Tendo em vista que a campanha eleitoral só se inicia após a escolha dos candidatos nas convenções partidárias, nada mais natural que os escolhidos o fossem em processo de escolha direta pelos filiados, mediante prévias eleitorais, que poderiam revelar índice direto da receptividade local, regional e nacional de cada partido, demonstrada pelo comparecimento às referidas prévias partidárias”.²⁴⁷

Poder-se-ia sustentar, ainda, que a escolha de candidatos por meio de dirigentes ou órgãos de direção dos partidos atende ao princípio democrático de modo mediato ou reflexo, pelo fato de estes terem sido eleitos pelos filiados. Deve-se indagar, contudo, se tal sistemática atende à exigência que se deve extrair do princípio democrático especificamente quanto à escolha de candidatos. Parece-nos que não. Assim como no

²⁴⁷ Cfr. MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 151.

sufrágio direto o cidadão eleitor escolhe diretamente os titulares dos órgãos eletivos de soberania (e não os integrantes de um corpo eleitoral intermediário), os candidatos de um dado partido político devem ser escolhidos diretamente, ao menos, pelos seus respectivos filiados.

Entende-se que o modo de seleção de candidatos instituído pelos partidos políticos estudados não se encontra em consonância com o princípio democrático. A definição de candidaturas diretamente pelos filiados, por meio de sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, nos parece o modelo organizacional mínimo, em termos democráticos, a ser adotado no âmbito interno dos partidos políticos.

Observa-se uma espécie simetria entre o partido político e a sociedade política, no que diz respeito ao direito de voto como exercício do direito de sufrágio.²⁴⁸ Como acima colocado, “o filiado está para o partido da mesma forma que está o povo para a sociedade política”. Aliás, vê-se a estrutura organizacional dos partidos políticos sofre sensível influência da organização do Estado Federal brasileiro. Seguindo esse raciocínio, considerando que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, compreende-se que, por simetria, devem os candidatos ser também escolhidos, no âmbito dos partidos, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos os filiados.

Por voto *direto* dos filiados se compreende que estes devem escolher diretamente os candidatos de seu partido, isto é, sem intermediários. O processo atual de seleção de deputados federais, como se pôde verificar da análise dos estatutos dos partidos selecionados, não prevê a possibilidade de voto direto. Atualmente, os filiados votam para a formação de determinados órgãos deliberativos da estrutura partidária e

²⁴⁸ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. atualizada até a EC nº. 71/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 543, esclarecendo o direito de voto como instrumento de exercício do direito de sufrágio.

estes delegados ou representantes eleitos é que definem os candidatos do partido. Dá-se, portanto, lugar a um processo indireto de seleção de candidaturas no âmbito do partido.

Além da necessidade de voto direto, compreende-se que o voto deve ter valor igual para todos os filiados, independente de sexo, cor, credo, idade, condição intelectual, social ou econômica. Trata-se da consagrada cláusula *one man, one vote*.²⁴⁹

De fato, os partidos políticos possuem autonomia para definir seus estatutos. Todavia, aqueles não se encontram infensos à aplicação das regras e princípios constitucionais. E não poderia ser diferente, entre outras razões, pelo fato de que cabe aos partidos a representação política em regime exclusivo. Esta relevante missão constitucional não poderia jamais ser conferida a qualquer entidade, desacompanhada de deveres e ônus correlatos às funções e fins a serem desempenhados.²⁵⁰

Não se desconhece a importância e a finalidade da autonomia dos partidos políticos frente ao Governo. Exatamente em razão disso não se está a defender a regulamentação pormenorizada da vida interna dos partidos. Mas a própria natureza jurídica dos partidos atrai a incidência de determinadas regras e princípios constitucionais. Observa-se, no caso dos partidos políticos, uma projeção mais qualificada do princípio democrático e dos direitos fundamentais sobre estas organizações, que sobre pessoas jurídicas de direito privado ordinárias.²⁵¹

Deve-se ter em mente que a seleção dos candidatos a cargos eletivos assume especial relevância, por se tratar de momento que antecede e condiciona o pleito eleitoral. A democracia depende tanto da

²⁴⁹ Cfr. decisão histórica da Suprema Corte dos Estados Unidos, *Gray v. Sanders* (372 U.S. 368 – 1963).

²⁵⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder...*, p. 28.

²⁵¹ Cfr. SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais...*, p. 316, a respeito da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

participação na seleção dos candidatos como da posterior votação e eleição dos candidatos por meio de sufrágio. Todavia, ao longo do tempo, tem-se dado mais destaque e avançado mais com relação ao sufrágio (que deixou de ser restrito para ser universal) que com relação à dinâmica intrapartidária de seleção de candidatos.²⁵²

O direito de sufrágio pode restar esvaziado ou, ao menos, bastante comprometido, se exercitado diante de um rol de candidatos selecionados por meio de critérios não democráticos, em grande parte das vezes, pelos órgãos de direção partidária. Trata-se de uma dinâmica considerada por alguns como uma “insolúvel contradição da democracia representativa”, na medida em que os eleitores são chamados, de tempos em tempos, a basicamente ratificar programas e candidatos propostos, em regra, pelas elites dos partidos.²⁵³

Admitir ampla discricionariedade aos partidos quanto à escolha e ordenação de candidatos, compromete sensivelmente a formação e a expressão da vontade popular para a constituição dos órgãos representativos. A expressão da vontade popular, neste caso, restaria fortemente condicionada por ingerências partidárias, comprometendo, sobremaneira, princípios caros ao Estado Democrático de Direito como o próprio princípio democrático.

Cumpramos ressaltar que a sistemática de definição de candidaturas, ainda que realizada por meio de voto direto e secreto dos filiados, também apresenta suas dificuldades, porque além de os partidos serem constituídos por uma minoria diante da massa de eleitores, há dados que apontam ainda para o declínio dos partidos.²⁵⁴ Todavia, compreende-se

²⁵² Cfr. HARROP, M. e MILLER, W. L. *Elections and Voters. A comparative introduction*. Londres, 1987, p. 57. Neste sentido, SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias...*, p. 181.

²⁵³ Cfr. LORELLI, A., Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie, em AA. VV., *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Messina, 1995, p. 141.

²⁵⁴ Cfr. MAIR, Peter, “Os partidos...”, pp. 278-280, afirma que em democracias há muito estabelecidas na Europa ocidental, tem-se verificado a redução da filiação partidária enquanto percentual do eleitorado nacional, a diminuição da atividade partidária por

que este modelo representa um avanço democrático significativo com relação ao modelo atual de voto indireto dos filiados e forte concentração do poder de escolha de candidaturas pelas hierarquias partidárias.

Como visto, os critérios para a escolha dos candidatos não se encontram previstos pela Constituição ou pela legislação eleitoral. Trata-se de matéria que se encontra disciplinada com ampla liberdade por cada partido político no âmbito de seu estatuto interno. Todavia, ainda que considerada como matéria de foro político, não se pode compreender que a designação de candidatos seja realizada completamente à margem de princípios constitucionais como o da democraticidade interna.²⁵⁵

Em um ambiente político-partidário saudável, a escolha do eleitor deveria recair sobre um programa partidário com o qual mais se identificasse. Entretanto, diante da profusão de legendas partidárias existentes,²⁵⁶ a ausência de ideias e identidade nas siglas, entre outros aspectos, o programa partidário não é considerado na prática pelo eleitor brasileiro, que tende a votar no candidato e não no partido.²⁵⁷

Assim como o processo de escolha de candidaturas, deve também o programa partidário, ser submetido a um processo amplo e democrático de formulação, sob pena da mediação da representação política da coletividade ficar a cargo das elites partidárias. Afinal, a depender do grau de vinculação do parlamentar ao programa dos partidos, aquele pode atuar, no limite, como uma espécie de porta-voz do partido, esvaziando, em

aqueles filiados, bem como a redução de eleitores que declaram uma forte identificação partidária.

²⁵⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 250-251, no sentido de que “o princípio da democraticidade interna deveria levar a uma total democraticidade da designação dos candidatos (...)”, embora reconheça que a realidade é, muitas vezes, bem diversa.

²⁵⁶ Quanto a profusão de legendas partidárias existentes, registre-se que nada menos que 28 partidos elegeram deputados para a Câmara dos Deputados. Essa hiperfragmentação, isto é, esse grau de dispersão de poder é incomparável em qualquer democracia do mundo.

²⁵⁷ O brasileiro vota em deputados pelo nome desde 1824, ainda no Império. Desde 1945, vota segundo o modelo proporcional de lista aberta.

grande medida, a relevância de um processo democrático de escolha de candidaturas.

Verifica-se que nos estatutos dos partidos políticos estudados, há normas acerca da disciplina e da fidelidade partidárias que estabelecem a obrigatoriedade de observância pelos parlamentares, tanto do Estatuto quanto dos programas partidários, sob pena de cometerem infrações disciplinares.

Assume, portanto, especial relevância o processo de confecção do Estatuto e dos programas partidários, para o desempenho livre do mandato parlamentar. O programa partidário deve ser elaborado e/ou modificado por meio de processo político intrapartidário amplo e democrático, que permita a efetiva participação dos filiados.²⁵⁸

5.5. Lista Fechada e democracia partidária

Quanto ao sistema eleitoral proporcional de lista fechada, a necessidade de democraticidade se evidencia tanto para escolha como para a ordenação dos candidatos na lista. O sistema de lista fechada não é objeto específico do presente trabalho, contudo não se pode deixar de examiná-lo, ainda que *en passant*, na medida que guarda relação com a temática da seleção de candidatos, bem como é um sistema que novamente tem sido cogitado para fins de adoção no Brasil.

O sistema de lista fechada pode ser abordado sob diferentes perspectivas. Como é cediço, trata-se de uma variante do sistema de eleição proporcional no qual o eleitor vota somente no partido e este é que determina a ordem de cada um de seus candidatos na lista de classificação.

²⁵⁸ Cfr. CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. *La Representación...*, pp. 42-43.

Antes da eleição, o partido apresenta a lista com o nome dos seus candidatos por ordem de prioridade.

Exatamente em razão das peculiaridades deste modelo eleitoral, Gilmar Mendes aponta a necessidade de observância ainda mais rigorosa do princípio da democracia interna, pois “o chamado sistema proporcional de “listas fechadas” outorga, em certa medida, forte carga de vinculatividade, na medida em que, em relação a muitas agremiações, uma dada posição na lista representa praticamente a outorga do mandato eleitoral”.²⁵⁹

O sistema de lista fechada tem sido objeto de discussão pelo Parlamento brasileiro e, não obstante seja adotado por diversos países, a percepção que se tem é de que a pouca maturidade da democracia brasileira não recomenda a adoção de tal instituto. Trata-se de método que, a nosso ver, ao menos no contexto que tem sido debatido pelo Parlamento, além de pretender reduzir a democraticidade quanto a escolha de candidatos, também, e conseqüentemente, favorece a reeleição de caciques políticos e de candidatos que, se não fosse a lista fechada, dificilmente seriam reeleitos pela população, devido a investigações de corrupção, entre outros aspectos.

Sem mencionar a dificuldade de se votar em partidos em um sistema em que estes se confundem cada vez mais, isto é, em que há cada vez menos distinção entre a prática partidária de cada um dos partidos, em uma espécie de erosão da identidade partidária²⁶⁰,

5.6. Seleção de candidaturas, sistema eleitoral proporcional e mandato representativo

²⁵⁹ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 820.

²⁶⁰ Cfr. MAIR, Peter, “*Os partidos...*”, pp. 285-288.

Enquanto o Presidente, governadores e senadores são escolhidos pelo sistema majoritário, em que o candidato mais votado é o eleito, os deputados federais são escolhidos por meio de um sistema proporcional, por lista aberta. Por este sistema, o eleitor pode votar diretamente em um candidato a Deputado Federal ou no número da legenda partidária de sua preferência. Todos os votos, inclusive os nominais, são contabilizados para os partidos e coligações, sendo certo que a atribuição do número de cadeiras a cada partido ou coligação é feita por meio do cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

Poder-se-ia indagar até que ponto a adoção do sistema proporcional, nos moldes acima explicitados, repercute sobre o processo de seleção de candidatos de deputados federais, na medida em que todos os votos, inclusive os nominais, são contabilizados para os partidos e coligações. Interessa saber se, neste caso, os partidos gozariam de mais discricionariedade para a seleção de candidatos. Em outras palavras, o processo de escolha de candidatos a deputados federais, em razão das peculiaridades do sistema proporcional, pode ser menos democrático que o de candidatos a cargos majoritários?

No que diz respeito ao atual entendimento do STF sobre a fidelidade partidária, nas hipóteses de desfiliação ou troca de partido político por mandatário eleito, de fato, o sistema eleitoral adotado para a eleição de um dado cargo eletivo tem sido considerado como elemento de *discriminem* para a solução do caso. Tem o STF compreendido, desde o julgamento da ADI 5081, de 2015, em mudança de posição anteriormente adotada, pela inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. Vejamos:

“Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. (...) As decisões no MS 26.602, no MS 26.603 e no MS 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As

características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput).

[ADI 5.081, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-5-2015, P, DJE de 19-8-2015.]

Vide MS 26.604, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-10-2007, P, DJE de 3-10-2008”.

Ultrapassando as controvérsias decorrentes da guinada jurisprudencial do STF no que diz respeito à fidelidade partidária, importa registrar que o sistema eleitoral adotado para a eleição de um dado cargo eletivo, seja majoritário ou proporcional, como no caso da eleição de deputados federais, não guarda relevância com relação à incidência do princípio democrático sobre o processo de seleção de candidatos.

Embora o valor constitucional fidelidade partidária possa eventualmente ter um peso maior diante do sistema eleitoral proporcional²⁶¹, a adoção deste sistema no caso das eleições de deputados federais não enseja a definição de critérios menos democráticos para a definição de candidaturas de deputados federais pelos partidos políticos.

O modelo de representação política delineado pela CRFB é o do mandato representativo, sendo certo que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo, nos termos do artigo 45, *caput*, da

²⁶¹ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 821.

Carta Constitucional. Sobre a natureza do mandato, como consagrado pela Constituição, José Afonso da Silva leciona:

“(...) mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembléias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação. Aí o princípio da revogabilidade do mandato imperativo. O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade (...). Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário.²⁶²

De tal sorte, ainda que os estatutos partidários possam estabelecer certas diferenças entre os processos de seleção de candidaturas para cargos majoritários e proporcionais, não se deve admitir quaisquer diferenças que apontem no sentido de menos democraticidade para fins de seleção de candidatos de deputados federais. Afinal, como demonstrado, não há qualquer elemento de *discriminem* entre estes sistemas eleitorais

²⁶² Cfr. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 138-139.

que justifique ou autorize eventual desnivelamento, em termos democráticos, do processo de seleção dos respectivos candidatos.

6. MEDIDAS PARA ASSEGURAR DEMOCRACIA NO PROCESSO DE SELEÇÃO DE CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS

Diante das vicissitudes verificadas no decorrer do trabalho, pretende-se analisar determinadas medidas que se propõem a assegurar e aprofundar a democracia partidária, notadamente no que guarda relação aos critérios partidários, para fins de filiação e, também, para a seleção de candidatos a deputados federais.

A intervenção no âmbito dos partidos políticos, no sentido de corrigir esta disfuncionalidade de ausência de democracia interna, pode ser dar de um modo estatal ou puramente associativo. A primeira forma guarda relação com a atividade de regulação do legislador no sentido de garantir aos partidos uma estruturação interna e funcionamento democráticos. Já o segundo modo visa atribuir discricionariedade para que os próprios partidos possam definir normas de reforço à democraticidade interna, seja no caso de um ambiente de regras estatais insuficientes (como no caso espanhol) seja na hipótese de ausência de tratamento legislativo da matéria (como na Itália).²⁶³

Acrescente-se, ainda, uma terceira espécie de intervenção para fins de correção do déficit de democraticidade do interior dos partidos, qual seja, uma intervenção de natureza judicial. Considerando o amplo acesso à justiça fraqueado pela CRFB, no caso de judicialização de disposições estatutárias que disciplinem a filiação partidária ou o processo de seleção de candidatos, pode o Judiciário decidir acerca da legalidade e/ou constitucionalidade das disposições impugnadas, inclusive tendo como parâmetro princípios constitucionais.

²⁶³ Neste sentido, SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias...*, pp. 180-181 e 188-189, que, inclusive, cita como exemplo de intervenção de modo puramente associativo a Itália, onde, mesmo diante da ausência de normas neste sentido, as primárias foram praticadas com intensidade por diversos partidos.

Deve-se pontuar, contudo, que, ao menos no Brasil, não se vislumbra a possibilidade de correção da disfuncionalidade em comento por meio de uma atuação exclusiva dos próprios partidos políticos (modo puramente associativo). O movimento atual é, inclusive, no sentido oposto, isto é, de se buscar aumentar ainda mais a concentração do poder de escolha de candidatos nas mãos das elites partidárias por meio da adoção do sistema de lista fechada, que tem sido objeto de discussão pelo Parlamento.

Verifica-se que se faz necessário, em verdade, democratizar a democracia representativa²⁶⁴, a fim de que esta possa ser não apenas formalmente, mas materialmente representativa. Para isso, pretende-se focar, principalmente, em duas frentes distintas: i) medidas judiciais; e ii) alterações legislativas no arcabouço legal que rege os partidos políticos e o processo de escolha de candidaturas.

Este capítulo representa, desta forma, um convite à reflexão sobre a necessidade premente de que sejam pensadas e adotadas medidas para alterar o atual modelo de partidos políticos no Brasil, a fim de que as estruturas partidárias se tornem mais democráticas. Pretende-se com isso a implementação de uma representação política mais plural e inclusiva a nível parlamentar, para que a Câmara dos Deputados possa efetivamente funcionar como a Casa do Povo.

6.1. Medidas legislativas

Já se verificou na história, em diferentes oportunidades, o alcance limitado que alterações legislativas podem ter no que diz respeito à sistemática dos Partidos Políticos. Não se cultiva, portanto, a ilusão de que

²⁶⁴ Cfr. OTERO, Paulo. *Sistema eleitoral e modelo político-constitucional*. In Revista Jurídica, nova série, n.º 16/17, Julho de 1991 a Junho de 1992, p. 121.

a ausência de democracia interna dos Partidos pode ser solucionada, pura e simplesmente, com a edição de leis.

Além disso, não se pode olvidar que o processo legislativo, visando a elaboração das leis, é conduzido em grande medida pelos próprios partidos políticos. Isso sem mencionar a autonomia destas organizações para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.²⁶⁵

Deve-se registrar, desta forma, a existência de um certo ceticismo quanto a elaboração de normas que tenham como escopo o controle da organização e funcionamento interno dos partidos, tendo em vista que cabe aos próprios partidos, de certa forma, elaborar as leis ou alterar a Constituição.²⁶⁶ E, como é cediço, há resistência dessas entidades quanto a medidas que tenham como escopo a implementação/incremento dos níveis de democracia no âmbito de suas organizações, sobretudo pela influência das elites partidárias que ambicionam a manutenção do *status quo*.²⁶⁷

Sendo assim, considerando que não há interesse por parte dos dirigentes partidários em tornar o processo de escolha de candidatos mais democrático, resta bastante dificultada, a princípio, a aprovação de leis que tenham como escopo exatamente reduzir o poder das elites partidárias quanto a definição de candidaturas.

²⁶⁵ Cfr. PRESNO LINERA, M. Á. *Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 207, as normas pelas quais se regulam os Partidos Políticos são afetadas pela autoregulação dos partidos que faz com que, muitas vezes, aquelas sejam compreendidas como algo apenas para saciar a “ilusão do jurista” de regulamentação do tema, mas que, em verdade, permitem que os partidos se mantenham em uma zona jurídica “claro-escuro”, sendo beneficiados diretamente pela ausência de eficácia daquelas normas.

²⁶⁶ Nesse sentido, cfr. GARCÍA, F. Javier e CUEVA. Pablo Lucas Murillo de la. *Democracia interna ...*, p. 250.

²⁶⁷ Cfr. MICHELS, Robert. *Sociologia...*, que formulou a denominada “lei de ferro da oligarquia” para explicar a contradição da razão pela qual os partidos políticos, que são peças fundamentais da democracia são organizações não democráticas.

Contudo, apesar do cenário exposto, não se deve renegar esta via. Muito pelo contrário. Além de alterações na vida interna dos partidos propriamente dita, há também alterações legislativas que podem, indiretamente, impactar positivamente a dinâmica atualmente engessada de seleção de candidaturas pelos partidos.

De fato, nada impede a elaboração de legislação que discipline critérios para a escolha de candidatos pelos partidos políticos.²⁶⁸ Ressalte-se que autonomia garantida constitucionalmente aos partidos políticos não deve funcionar como óbice para adoção de medidas legislativas que visem assegurar do princípio democrático pelos partidos políticos.

6.1.1. Participação política das mulheres e medidas tendentes a promover paridade em termos de raça, classe social e/ou outros critérios de *discriminem*

Como verificado, é notória a crise de representação política da coletividade mediada pelos partidos políticos. Entre outras mazelas, verificou-se a existência de óbices nos estatutos partidários tanto à filiação quanto no âmbito do processo de seleção de candidaturas que dificultam a formatação de partidos mais plurais, participativos e abertos à Sociedade.

Deve-se buscar que a composição dos órgãos representativos reflita, na medida do possível, a composição real da sociedade. Todavia, a ocupação dos espaços de decisão política do Estado ainda se encontra profundamente marcada por gênero, raça, classe, entre outros elementos de diferenciação, o que contribui sobremaneira para a crise de representatividade das instituições políticas.

²⁶⁸ Convém registrar, como se será abordado a seguir, que tanto em Portugal como no Brasil vigora legislação que avança sobre determinados critérios para a escolha de candidatos pelos partidos políticos como, e.g, conforme a Lei Orgânica nº. 3/2006 (Lei da Paridade) e Lei das Eleições no Brasil (§3º, do artigo 10), respectivamente, que visam assegurar mais equilíbrio quanto ao gênero nas candidaturas.

Poder-se-ia objetar que as Constituições e a leis de uma forma geral não deveriam se ocupar de matéria relacionada à escolha e ordenação de candidatos, por se tratar de matéria *interna corporis*, de foro político. Contudo, a aplicabilidade dos princípios constitucionais, notadamente do princípio democrático, no âmbito da atividade partidária, aliada a necessidade de preservação da independência do poder político frente ao poder econômico,²⁶⁹ entre outros aspectos, recomenda (ou mesmo exige) que o ordenamento jurídico não seja indiferente à escolha e ordenação de candidatos.

Em razão de tal realidade, foram celebrados tratados internacionais, do quais o Brasil é signatário, que estabelecem, com algumas nuances, o direito de toda pessoa participar nas eleições, de votar e de ser votado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – adotada e proclamada pela Resolução n. 217A, da III Assembleia Geral das Nações Unidas de 10.12.1948 e assinada pelo Brasil na mesma data, estabelece o direito de toda pessoa de participar nas eleições, de votar e de ser votado (artigo 21.º, n.º 1).²⁷⁰

E no que diz respeito à participação política das mulheres, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres,²⁷¹ por meio de seu artigo 7.º, alínea ‘a’, estabelece que os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, asseguram-lhes, em condições de igualdade com os homens, o direito de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos.

²⁶⁹ Cfr. RAWLS, John. *The Law of People*. trad. A lei do povo, Coimbra, 2000, p. 58.

²⁷⁰ Cfr. artigo 21.º, n.º 1, todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

²⁷¹ Adotada pela Resolução n. 34/180, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18.12.1979, ratificado pelo Brasil em 1º.02.1984.

Com relação especificamente à composição dos órgãos representativos em termos de gênero, é preciso pontuar que ainda há um grande caminho a ser percorrido. Desde o final do século XIX e ao longo de todo o século XX, mulheres da maioria dos países obtiveram, à custa de muita luta, o direito de votar e se candidatar a um cargo público.²⁷² No entanto, não basta a possibilidade de a mulher poder se candidatar se, devido a condicionantes históricos e sociais, aquela ainda é subrepresentada nos espaços de decisão política.

Para que haja um maior equilíbrio nesta seara, uma análise de direitos estrangeiros permite verificar diferentes enfrentamentos desta questão por algumas Constituições.²⁷³

Na Espanha, a Lei Orgânica nº. 5/1985, de 19 de junho, do Regime Geral eleitoral, dispõe em seu artigo n.º 44 *bis*, n.º 1, que as candidaturas que sejam apresentadas para as eleições de deputados ao Congresso, entre outras, devem ter uma composição equilibrada de mulheres e homens, de forma que no conjunto da lista de candidatos haja pelo menos 40% de de cada um dos sexos. E o n.º 4 do referido dispositivo estabelece que quando as candidaturas para o Senado se agrupem em listas, estas devem também ter uma composição equilibrada de mulheres e homens, mais próxima possível do equilíbrio numérico.

Na França, o artigo 1.º, segunda parte, da Constituição da República Francesa de 1958, dispõe que “a lei promove a igualdade de acesso das mulheres e dos homens aos mandatos eleitorais e funções eletivas, bem como às responsabilidades profissionais e sociais”.

²⁷² A Nova Zelândia foi em 1893 o primeiro país a reconhecer o direito de voto feminino. O primeiro na Europa foi a Finlândia, em 1906. No Brasil, somente há pouco mais de 80 anos as mulheres conquistaram o direito ao voto (direito reconhecido pelo Decreto nº 21.076/32, que instituiu o Código Eleitoral Brasileiro, e posteriormente consolidado na Constituição de 1934). Já a Arábia Saudita reconheceu apenas em 2011 este direito às mulheres, sendo certo que devido à elaboração de normas e procedimentos, somente em 2015 votaram pela primeira vez.

²⁷³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito...*, pp. 255-256.

A CRP, a partir de 1997, passou a contemplar ações positivas de fomento à participação política das mulheres, como se pode depreender da conjugação do artigo 9.º, alínea h, com o disposto no artigo 109.º.²⁷⁴ O artigo 109.º fala em promoção da igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e na não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos. Na parte que nos interessa, quanto ao exercício dos direitos políticos, deve-se compreender, também, o direito de paridade na participação no âmbito dos partidos.²⁷⁵

Para fins de regulamentar o artigo 109.º da CRP, foi editada a Lei Orgânica n.º 3/2006, denominada Lei da Paridade, que estabelece que as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, entre outros órgãos, são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres que, para efeitos de aplicação da referida lei, corresponde a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas.

Na hipótese de uma lista de candidaturas para a Assembleia da República não observar a referida disposição, determinar-se-á, entre outras providências, a redução do montante de subvenções públicas para as campanhas eleitorais, bem como que os resultados eleitorais obtidos pelo partido no círculo eleitoral onde houve incumprimento sejam abatidos aos resultados eleitorais nacionais, em percentagem equivalente à da redução da subvenção pública para campanhas eleitorais.²⁷⁶ Trata-se, portanto, de norma que pretende dar efetividade ao direito de acesso da mulher aos cargos políticos.

²⁷⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, pp. 35-36, antes da Revisão de 1997, a CRP já resguardava o princípio da igualdade no acesso à função pública (art. 47.º), aos cargos públicos (art. 50.º) e, também, à escolha da profissão ou gênero de trabalho (art. 58.º-2/b). Mas na Revisão de 1997 preocupou-se especificamente com a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

²⁷⁵ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, vol II, p. 36.

²⁷⁶ Cfr. artigo 4.º, alínea c, e artigo 7.º, n.º. 4, ambos da Lei da Paridade.

No Brasil, a CRFB estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.²⁷⁷ Além de hipóteses de tratamento diferenciado previstas pela própria Constituição, o legislador ordinário pode (em verdade, deve) elaborar normas que, em atenção ao princípio da isonomia, tenham como escopo reduzir a desigualdade de tratamento em razão do gênero.²⁷⁸

Considerando que o número de candidatos do gênero feminino é historicamente subrepresentado, e visando dar concretude ao referido mandamento constitucional de igualdade entre homens e mulheres, foi estabelecido que do número de candidatos apresentados, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.²⁷⁹²⁸⁰

Aristóteles, em sua clássica definição, assevera que “igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”. Neste caso específico, evidencia-se a constitucionalidade da aludida norma que estabelece o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, na medida que essa diferenciação normativa se evidencia razoável e proporcional para fins de mitigar a acentuada discrepância entre o número de candidatos de cada gênero.

Alexandre de Moraes assevera:

“A desigualdade na lei produz-se quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser

²⁷⁷ Cfr. inciso I, do artigo 5º, da CRFB.

²⁷⁸ Cfr. MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 9. ed. atualizada até a EC nº. 71/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 125.

²⁷⁹ Cfr. §3º, do artigo 10 da Lei de Eleições, com a redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009.

²⁸⁰ Cfr. artigo 10, *caput*, da Lei das Eleições, em regra, cada partido ou coligação pode registrar candidatos para a Câmara dos Deputados no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher.

consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal, quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado”.²⁸¹

Tem-se conhecimento que tal medida legislativa ensejou o aumento no número de candidatas mulheres, todavia há ainda problemas a serem corrigidos quanto a operacionalização da legislação. Nas eleições de 2016, em todo país, por exemplo, por volta de 14.000 mulheres registradas como candidatas terminaram a eleição com votação zerada. O número elevado dessas ocorrências indica que há um movimento de candidaturas fictícias para que o partido lance nomes apenas para preencher a cota obrigatória de 30%, sem investir na campanha das mulheres.

De qualquer forma, com o aprimoramento da legislação, acompanhada de punições mais explícitas aos partidos quanto a exigências de investimentos na formação política de mulheres por parte das agremiações partidárias, vislumbra-se uma maior eficácia da legislação em comento. Interessante, e.g., a solução adotada pela legislação portuguesa nesta questão, no sentido da redução do montante de subsídios públicos e de resultados eleitorais obtidos, nas hipóteses de incumprimento de determinações relacionadas à paridade de gênero.

Além disso, cabe registrar que tramita pelo Congresso Nacional proposta que reserva uma cota de vagas para as mulheres na Câmara dos Deputados (PEC 134/2015). Por meio desta PEC, se estabelece uma cota

²⁸¹Cfr. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. atualizada até a EC nº. 71/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 112.

mínima que aumentará de forma gradativa: o percentual de 10% das cadeiras na primeira legislatura, 12% na segunda legislatura e 16% na terceira legislatura.

Enquanto a Lei das Eleições estabelece um percentual mínimo de candidaturas de mulheres, esta proposta que tramita no Congresso Nacional avança para a reserva uma cota de vagas para as mulheres na Câmara dos Deputados.

Interessa saber se além de estabelecer quotas de candidaturas ou mesmo planejar a reserva de cotas de vagas na Câmara dos Deputados a favor do gênero subrepresentado, pode também o legislador adotar medidas tendentes a promover esta paridade em termos de raça, classe social e/ou outros critérios de *discriminem*.

Em uma primeira abordagem, importa recordar que entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.²⁸² Além disso, estabelece a CRFB que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, bem como que a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.²⁸³

No plano no internacional, merece registro a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial,²⁸⁴ de 1965, que traz disposição específica sobre a questão, na medida que obriga os estados partes a garantir, sem distinção de raça, de cor ou de origem

²⁸² Cfr, inciso IV, artigo 3º, da CRFB.

²⁸³ Cfr. artigo 5º, *caput*, e XLI.

²⁸⁴ Adotada pela Resolução n.º 2.106-A da Assembleia das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 23, de 21.6.1967. Ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968. Entrou em vigor no Brasil em 4.1.1969.

nacional ou étnica, os direitos políticos, nomeadamente o de participar nas eleições – de votar e de ser eleito – por sufrágio universal e igual.²⁸⁵

Todavia, não obstante o referido arcabouço normativo, verifica-se a sub-representação política dos não brancos no Brasil. O TSE disponibiliza informações sobre os candidatos registrados, como profissão, patrimônio, gastos de campanha, escolaridade, gênero etc., todavia apenas nas eleições de 2014 passou a disponibilizar, também, informações sobre a cor dos candidatos.²⁸⁶

De tal sorte, parece-nos cabível a adoção de medidas legislativas, como as adotadas para resguardar as mulheres (gênero atualmente subrepresentado), tendentes a promover paridade política em termos de raça, classe social e/ou outros critérios de *discriminem* constitucionalmente relevantes, seja com fulcro nas determinações previstas em sede dos referidos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, seja também com amparo em dispositivos e princípios da própria CRFB.

6.1.2. Sistema de primárias

Não nos parecem democráticos os métodos atualmente empregados pelos partidos políticos brasileiros para a designação dos candidatos. A prática da escolha de candidatos mostra-se pouco

²⁸⁵ Cfr. artigo 5º, 'c', direitos políticos, especialmente o de participar de eleições - votando e sendo votado - através de sufrágio universal e igual, direito de tomar parte no governo assim como na direção dos assuntos públicos em todos os escalões, e direito de ter acesso em igualdade de condições às funções públicas.

²⁸⁶ Cfr. CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil*. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 16, pp. 121-151, Apr. 2015.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200121&lng=en&nrm=iso>, pp. 122-123. Na nova composição da Câmara dos Deputados, decorrente do certame eleitoral de 2014, os parlamentares brancos representam mais de 70% das vagas, enquanto que os negros ocupam apenas 3,5%, não obstante o alto percentual de não brancos na sociedade brasileira.

democrática e centralizada, alijando, muitas vezes, os próprios filiados do processo de escolha.

A ausência de democracia interna dos partidos suscita o debate sobre a conveniência e oportunidade da previsão do sistema de primárias para a designação de candidatos a cargos eletivos. Interessa saber, primeiro, se o instituto das eleições primárias colabora efetivamente para o incremento democrático no processo de escolha de candidatos. Caso positivo, se poderia ser introduzido no ordenamento jurídico brasileiro.

Antes disso, contudo, faz-se mister definir, ainda que em breves linhas, em que consiste e como se dá a dinâmica do sistema de primárias.²⁸⁷ As primárias têm origem nos Estados Unidos, no início do século XX, com o propósito de democratizar a escolha de candidatos, que até então era centralizada pelas elites partidárias, e, desta forma, aperfeiçoar a mediação representativa dos partidos.²⁸⁸²⁸⁹

No que diz respeito ao sistema americano, em uma primária aberta, qualquer eleitor, independentemente da filiação partidária, pode votar em candidatos democratas ou republicanos. Já numa primária fechada, apenas democratas podem votar em pré-candidatos democratas e apenas republicanos podem eleger republicanos. Há ainda outro sistema, chamado caucus (ou "convenção partidária"). Um dos mais famosos é o realizado no

²⁸⁷ Cfr. GALLAGHER, M. *Candidate Selection. In Comparative Perspective*. The Secret Garden of Politics, Londres, 1988, pp. 239-240, as primárias, além de previstas nos Estados Unidos, são também obrigatórias na Finlândia desde 1978. Foram também obrigatórias na Turquia durante a vigência da lei de partidos políticos de 1965, assim como tem sido implementadas, ainda que sem previsão legal neste sentido, por boa parte dos partidos belgas e também, em alguma medida, na Holanda (D'66) e Inglaterra (Liberais e SDP).

²⁸⁸ cfr. BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional...*, pp. 8-9, em 1886 os Estados da Califórnia e Nova York disciplinaram legalmente o processo interno que os partidos deviam seguir na eleição de candidatos e na designação de cargos. E no começo do século XX, uma lei do Estado de Wisconsin introduz pela primeira vez a obrigação dos partidos políticos de eleger suas candidaturas para todos os cargos públicos mediante as conhecidas como <eleições primárias>".

²⁸⁹ Para mais desenvolvimentos sobre as primárias, consultar, entre outros, LORELLI, A.. *Ruolo costituzionale...*, p. 146 e seguintes.

estado de Iowa. Nele, os membros do partido se reúnem e discutem as razões para apoiar diferentes candidatos antes de a votação começar.

Cabe fazer a ressalva de que a designação de candidatos pelo sistema de primárias fechadas não impede que ocorra ainda uma profunda influência das cúpulas dos partidos, sobretudo caso haja uma baixa participação nas primárias. Ademais, ainda que não seja impeditivo para a adoção do sistema, é preciso ter em mente seu não tão simples encaixe em um sistema eleitoral proporcional, como é o de eleição para os cargos de Deputado Federal no Brasil.²⁹⁰

Registre-se que os próprios partidos podem instituir, *sponte propria*, um sistema de primárias, assim como foi feito na Itália, onde, mesmo diante da ausência de normas neste sentido, as primárias foram praticadas com intensidade por diversos partidos²⁹¹. Nada no ordenamento jurídico pátrio obsta, muito pelo contrário, que os partidos assim procedam. Contudo, como já apontado, não se vislumbra interesse por parte dos dirigentes partidários em tornar o processo de escolha de candidatos mais democrático.

Como examinado, o princípio da democraticidade interna dos partidos admite diferentes formas de concreção. Não há, portanto, um modelo único de designação democrática de candidatos. De fato, o sistema de primárias – ainda que não possa ser assumido como modelo perfeito, tendo em vista eventuais efeitos contrários que este sistema também possa apresentar - se enquadra em um conceito de organização partidária democrática quanto a seleção de candidatos. Sendo assim, eventual previsão do sistema de primárias por meio de legislação ordinária, não esbarraria em qualquer regra ou princípio constitucional, muito pelo

²⁹⁰ Neste sentido, SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias...*, pp. 196-197.

²⁹¹ Neste sentido, SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias...*, pp. 180-181 e 188-189, que, inclusive, cita esse caso como exemplo de intervenção de modo puramente associativo.

contrário, daria concretude ao princípio democrático quanto ao processo de escolha de candidatos pelos partidos.

Como já tratado em momento anterior, parece-nos que um modelo organizatório mínimo, em termos democráticos, deva possibilitar ao menos aos filiados a um dado partido que se manifestem, por meio de voto direto e secreto, quanto a escolha de candidatos de seu próprio partido.

Voltando às primárias, importa registrar que se encontra tramitando junto à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei que determina a realização de prévias eleitorais para a escolha dos candidatos dos partidos à Presidência da República e aos governos dos estados e do Distrito Federal. Trata-se do Projeto de Lei nº. 6.696/16, que ainda será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e depois seguirá para discussão e votação em Plenário.

O referido Projeto de Lei não prevê, ao menos neste primeiro momento, a realização de prévias eleitorais para a escolha de candidatos aos cargos de Deputado Federal, objeto principal do nosso trabalho, mas apenas para a escolha dos candidatos dos partidos à Presidência da República e aos governos dos estados e do Distrito Federal. Todavia, merece nossa atenção este projeto, por propor um processo mais democrático de escolha de candidatos que, sem dúvida, pode servir de parâmetro para a definição de candidaturas para outros cargos.

Pelo Projeto em tela, que altera a Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), as prévias deverão ocorrer nas sedes dos diretórios municipais dos partidos ou em prédios públicos pelo menos 30 dias antes das convenções partidárias; e contarão com a participação todos os eleitores aptos a votar. Conforme o texto, o voto nas prévias será facultativo, e cada eleitor deverá escolher apenas um candidato para cada cargo em disputa (presidente e governador) em um único partido.

Pretende-se, por meio do referido Projeto de Lei, portanto, democratizar a escolha de candidaturas para admitir que todos os cidadãos, filiados ou não a um partido político, participem da escolha dos candidatos que disputarão a eleição. Afinal, atualmente escolha dos candidatos se restringe às convenções partidárias, das quais podem participar apenas eleitores filiados ao partido político e, mesmo assim, de forma indireta, mediante representantes de determinados órgãos partidários.

Sendo assim, pelas regras atuais, um cidadão não filiado a qualquer partido político se encontra impedido de influir, ao menos formalmente, na escolha dos candidatos que concorrerão em determinado pleito eleitoral. Para esse cidadão, cuja condição corresponde a da imensa maioria da população brasileira, cabe apenas decidir entre as opções de candidatos já previamente definidas pelos próprios partidos (sequer diretamente por todos os filiados dos partidos) ou coligações.

Verifica-se, portanto, que o Projeto de Lei em comento visa expandir o espaço de debate democrático sobre as candidaturas e, desta forma, conferir mais legitimidade aos candidatos eleitos.

6.2. Medidas judiciais

Assume especial relevância o controle por meio do Judiciário que, uma vez provocado, pode e deve controlar a legalidade e constitucionalidade de normas dos estatutos partidários, bem como das leis que regem a matéria.

É cediço que não é cabível ao Judiciário se imiscuir em questões *interna corporis* dos partidos, todavia compreende-se que a autonomia conferida pela CRFB não deve afastar o controle judicial sobre os estatutos e deliberações partidárias relacionadas à observância do devido processo

legal pelo partido, ao processo eleitoral, bem como a atos partidários que importem lesão a direito subjetivo.²⁹²

No que pertine ao controle judicial deve-se frisar a necessidade de que o Poder Judiciário seja absolutamente independente dos partidos políticos, a fim de que seja garantida a imparcialidade. Andou bem, neste ponto, o constituinte originário ao estabelecer vedação aos juízes quanto ao exercício de atividade político-partidária.²⁹³

6.2.1. Candidaturas independentes ou avulsas e direito à participação política

No que diz respeito à democraticidade quanto à escolha de candidatos nas eleições do Parlamento, resta colocar em causa o próprio monopólio da titularidade do poder de apresentação de candidaturas pelos partidos. Apesar de esta solução ser adotada por muito países, não nos parece estar em consonância com o princípio democrático.²⁹⁴

Enquanto o sufrágio deixou de ser censitário ou capacitário e passou a ser universal, o poder de apresentar de candidaturas, por sua vez, não se tornou mais plural, abrangente ou democrático nas últimas décadas. Trata-se de poder que segue monopolizado pelos partidos, que instituem uma espécie de ditadura no acesso da coletividade ao Parlamento.²⁹⁵

Além de a representação parlamentar se dar exclusivamente por intermédio dos partidos, são estes ainda que, além de mediadores exclusivos da representação da coletividade, estabelecem quais os critérios e procedimentos para a escolha dos candidatos. Os partidos

²⁹² Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito...*, p. 820.

²⁹³ Cfr. artigo 95, parágrafo único, inciso III, da CRFB.

²⁹⁴ Cfr. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, p. 276.

²⁹⁵ Nesse sentido, cfr. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, p. 276.

controlam, portanto, com exclusividade, todo o processo desde seleção até a apresentação das candidaturas.

No Brasil, diferente dos Estados Unidos e alguns países europeus, não há previsão de candidaturas independentes para os cargos eletivos. O inciso V, §3º, do artigo 14 da Constituição Federal erige a filiação partidária como condição de elegibilidade. Portanto, para se candidatar a um determinado cargo eletivo, desde o cargo de Vereador ao de Presidente da República, além da nacionalidade brasileira, entre outras condições, exige-se filiação a um dos 35 (trinta e cinco) partidos legalizados existentes no país.²⁹⁶ Os partidos políticos, portanto, detêm a titularidade exclusiva do poder de apresentação de candidaturas no Brasil.

Convém recordar, contudo, que nem sempre foi assim. Pouco antes da constituinte de 1934, foi promulgado o Decreto nº. 21.076/32, regulando as eleições, que admitia o registro de candidato avulso, ou seja, candidato que não estivesse filiado a qualquer partido político, desde que tal registro fosse requerido por um determinado número de eleitores.

Ressalte-se que dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados junto à Justiça Eleitoral, pouco mais de 25 tem representatividade no Congresso Nacional. Esta quantidade imensa de partidos, somada a outros fatores, faz com que essas agremiações não tenham identificação com o eleitorado. Não obstante, apesar desta ausência de identificação ideológica e do descrédito dos partidos junto a maior parte do eleitorado, o referido dispositivo constitucional estabelece a filiação partidária como condição *sine qua non* para que uma pessoa possa se candidatar a um dado cargo eletivo e, desta forma, exercer seu direito constitucional à participação política.

²⁹⁶ Sem mencionar que há uma série de outros partidos em vias de criação e em busca de registro. Quanto a este aspecto cumpre registrar reforma que tem sido analisada pelo Legislativo, com a finalidade de estabelecer uma cláusula de desempenho para que os partidos possam ter acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na TV (que implicam renúncia fiscal por parte da União). Tal medida visa dar início à racionalização do sistema partidário brasileiro.

Todavia, interessa saber se o modelo supostamente adotado pela CRFB, no sentido de conferir aos partidos políticos o monopólio de apresentação de candidaturas para os cargos eletivos, encontra-se em consonância com o princípio do Estado de Direito democrático. De outra forma, o inciso V, §3º, do artigo 14 da Constituição Federal – que estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade – impede de fato a apresentação de candidaturas independentes ou avulsas de pessoas que não sejam filiadas a qualquer partido político?

Compartilhamos a perplexidade de Paulo Otero, para quem cabe questionar a “legitimidade política, senão mesmo a congruência axiológica com o princípio do Estado de Direito democrático, de uma disposição da Constituição em sentido instrumental que reserva exclusivamente para os partidos políticos o monopólio da apresentação de candidaturas para os órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal e directo”.²⁹⁷

Essa problematização – sobre a possibilidade de apresentação de candidaturas avulsas de pessoas que não sejam filiadas a qualquer partido político, não obstante o disposto no inciso V, §3º, do artigo 14 da CRFB - se faz necessária, sobretudo em razão do que dispõe sobre o assunto o Pacto de São José da Costa Rica²⁹⁸, notadamente em seu artigo nº. 23 que trata dos direitos políticos e não prevê a exigência de filiação partidária.²⁹⁹

O tema da candidatura avulsa não avançou na Câmara dos Deputados, onde se discutia uma reforma política, e agora chegou até o STF. O STF vai discutir se é constitucional um candidato sem filiação

²⁹⁷ Crf, OTERO, Paulo. *Sistema eleitoral...*, pp. 120-121.

²⁹⁸ A Convenção Americana de Direitos Humanos, tratado também chamado de Pacto de San José da Costa Rica, foi assinado em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José, na Costa Rica, e ratificado pelo Brasil em setembro de 1992.

²⁹⁹ Cfr. artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica: “1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: b) de votar e se eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

partidária poder disputar eleições. Recentemente, o Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria tratada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1054490, o que significa que uma decisão favorável a autor da demanda valerá para todos aqueles que queiram apresentar uma candidatura independente.

Neste caso sob análise do STF, um cidadão recorre de decisão que indeferiu sua candidatura avulsa a prefeito do Rio de Janeiro (RJ) nas eleições de 2016. A candidatura foi indeferida pela Justiça Eleitoral sob o entendimento de que a CRFB (artigo 14, parágrafo 3º, inciso V) veda candidaturas avulsas ao estabelecer que a filiação partidária é condição de elegibilidade. No recurso ao STF, o candidato sustenta que a norma deve ser interpretada segundo a Convenção de Direitos Humanos de San José da Costa Rica, que estabelece como direito dos cidadãos “votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”.

A Procuradoria-Geral da República se manifestou favoravelmente às candidaturas avulsas com base no Pacto de São José da Costa Rica, assinado na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e ratificado pelo Brasil em 1992.

Caberá ao STF, desta maneira, no julgamento desta matéria, discutir se a interpretação da referida norma constitucional contraria o Pacto de San José da Costa Rica, que não prevê a exigência de filiação partidária.³⁰⁰

³⁰⁰ O Ministro Relator lembrou que, no caso da prisão de depositário infiel, mesmo havendo previsão constitucional e legal para tanto, o STF entendeu que a aplicação das normas nesse sentido deveria ser suspensa em razão do caráter supralegal do Pacto de San José. Rememorou também as diversas legislações eleitorais que vigoram no país e observou que, ao longo do tempo, houve modelos políticos nos quais se admitia as candidaturas avulsas e outros nos quais a possibilidade era vedada, sem que esse fator tenha se revelado, por si só, uma causa de crises institucionais. Segundo ele, há vários argumentos a favor e contra as candidaturas avulsas e, por este motivo, é importante a discussão com a sociedade e o Legislativo antes de uma decisão judicial.

O pacto prevê que todo cidadão possa participar de assuntos públicos, "diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos". Estabelece também que todos podem "votar e ser eleitos em eleições periódicas" e "ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país".

Mas a questão da candidatura avulsa, ao menos sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, pode ser analisada também sob outro prisma. A CRFB estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade (inciso X, do § 3º, do artigo 14), como já mencionado, todavia não traz qualquer determinação no sentido de que candidaturas para os cargos eletivos devam ser necessariamente apresentadas pelos partidos políticos. Interessa saber, então, se uma pessoa filiada a um partido político poderia se candidatar de forma avulsa, isto é, não apresentada pelo partido que se encontra filiada ou por qualquer outro.

A nosso ver, para supostamente obstar esta possibilidade – de candidatura avulsa de pessoa filiada à partido político - o legislador ordinário fez incluir, por meio da recente Lei nº 13.488, de 2017, o §14 ao artigo 11 da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), que dispõe que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Ora, partindo-se da premissa que a CRFB, embora consagre a filiação partidária como condição de elegibilidade, de fato não confere aos partidos o monopólio para a apresentação de candidaturas, entende-se que deve ser tida como inconstitucional a norma recém editada, qual seja, o §14, do artigo 11 da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), que veda o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

A possibilidade de candidatura avulsa no Brasil poder-se-ia viabilizar, desta forma, por dois fundamentos distintos: i) pela compreensão de que o inciso V, §3º, do artigo 14 da Constituição Federal, que estabelece

a filiação partidária como condição de elegibilidade, viola o Pacto de São José da Costa Rica, notadamente o seu artigo nº. 23 que trata dos direitos políticos (questão, inclusive, sob a apreciação do STF); e ii) pela admissão do registro de candidatura avulsa, desde que o requerente tenha filiação partidária, tendo em vista que a CRFB estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade (inciso X, do § 3º, do artigo 14), todavia não exige que a apresentação a candidatura seja feita exclusivamente por partidos políticos.

Feita esta análise, interessa saber, também, se a eventual quebra de monopólio dos partidos políticos quanto a apresentação de candidaturas enfraqueceria estas organizações ou se poderia colaborar para o incremento da democraticidade interna dos partidos quanto a seleção de candidaturas.

Entende-se que as candidaturas avulsas abririam espaço para a oxigenação do sistema político com participação de pessoas que não se identificam com os partidos existentes ou com sua dinâmica de funcionamento. Ademais, a quebra do monopólio que os partidos gozam quanto a apresentação de candidaturas, criaria uma concorrência que, muito provavelmente, exigiria que os partidos se tornassem mais democráticos, por uma questão de sobrevivência. Sendo assim, ao invés de enfraquecer os partidos políticos, nos parece que admissão de candidaturas avulsas, teria o efeito de tornar as legendas mais transparentes e democráticas e, conseqüentemente, mais fortes com o transcurso desta transformação.

De fato, eventual mudança desta natureza, sobretudo realizada pelo Judiciário, por meio de processo judicial, e não por meio de uma reforma política debatida e aprovada pelo Legislativo, nos colocaria diante de algumas perplexidades. Afinal, todo o sistema político-eleitoral foi pensado tendo o partido político como mediador exclusivo da representação política. A Constituição destina para o partido político o fundo partidário, o tempo de

rádio e TV, por exemplo. Estas questões, ao menos neste primeiro momento, não estariam sendo revistas pelo STF caso este se manifeste favoravelmente às candidaturas avulsas. Sem dúvida estes aspectos precisariam ser equacionados futuramente, caso o STF decida pela liberação das candidaturas avulsas, sob pena de uma espécie de esquizofrenia do sistema.

CONCLUSÕES

Retomando as indagações feitas por ocasião da introdução e diante de tudo que foi exposto nesta investigação, agora já é possível alinhar, sem prejuízo de outras observações acessórias, as seguintes conclusões:

1. que a partir de uma revisão histórica da evolução dos partidos políticos no Brasil, conclui-se que a regulamentação dos partidos guarda estreita relação com o regime político (ou mesmo o momento político) em vigor no país. De tal sorte, verifica-se que o *déficit* ou a ausência de democracia estatal, repercute, de diferentes formas, sobre a existência, natureza jurídica, regulamentação e democracia no âmbito dos partidos;
2. que, guardadas as devidas distinções entre os sistemas português e brasileiro, o direito português apresenta, pelo menos, três aspectos que a nosso ver militam favoravelmente à democratização do processo de seleção de candidaturas: princípio da democracia interna dos partidos previsto expressamente pela CRP (nº 5, do artigo 51º); possibilidade de que cidadãos não filiados possam integrar as listas de candidaturas a serem apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, à Assembleia da República (artigo nº 151, nº 1, da CRP); e mediação quase exclusiva, mas não exclusiva, da representatividade política pelos partidos (artigos 124º, nº. 1, e 239.º, n.º 4, ambos da CRP);
3. que a autonomia estatutária não pode servir para o partido político, escudado na referida autonomia, se organizar internamente de forma contrária a princípios e normas constitucionais basilares do Estado Democrático de Direito como o princípio democrático e a liberdade de participação política dos cidadãos;

4. que, se por um lado, não é viável e sequer conveniente uma regulamentação exaustiva da vida interna dos partidos, por outro é fundamental que a autonomia estatutária seja exercida dentro de certos balizadores, sempre em conformidade com a Constituição;
5. que diante da natureza do papel jurídico-político atribuído aos partidos, bem como tendo em consideração as funções que lhes foram conferidas pela Constituição, pode-se dizer que a qualidade da democracia está ligada, em grande medida, com a qualidade da *democracia interna* dos partidos políticos; que a democraticidade interna dos partidos políticos representa, desta maneira, condição *sine qua non*, para possibilitar a vivência de um regime autenticamente democrático;
6. que se deve prestigiar a autonomia conferida pela CRFB aos partidos políticos para que estes definam sua estrutura interna, organização e funcionamento. Contudo, esta autonomia deve ser compatibilizada com o princípio democrático. De maneira que os partidos, portanto, não gozam de autonomia para se estruturarem ou mesmo funcionarem de forma antidemocrática;
7. que a natureza jurídica *sui generis* dos partidos, assim como as funções que lhes são constitucionalmente conferidas, atraem a incidência de normas e princípios que, a partida, não se aplicam às associações privadas ordinárias, e que em razão destas peculiaridades, faz-se mister que o controle externo sobre a democraticidade interna dos partidos políticos seja mais exigente que o efetuado em relação a outras entidades também de natureza associativa;
8. que a autonomia partidária precisa se articular com o princípio democrático, a fim de que se possa extrair um conteúdo democrático mínimo de organização e gestão intrapartidária, em que sejam observados, pelo menos, os seguintes aspectos: formação da

vontade partidária a partir das bases; eleições periódicas e diretas para a eleição de cargos dirigentes e candidatos do partido; observância do princípio maioritário, resguardando-se, contudo, posições minoritárias; o direito à igualdade de tratamento de todos os membros; transparência e liberdade de manifestação;

9. que o afastamento das bases, compostas pelos filiados, da tomada de determinadas decisões mais relevantes no seio dos partidos, provoca um déficit democrático no âmbito partidário que termina por se espalhar por todos órgãos e estruturas com as quais os partidos se relacionam institucionalmente, notadamente o Parlamento;
10. que não é viável (sequer desejável) estabelecer apenas uma forma organizativa, determinada e rígida, que atenda ao princípio democrático, em razão da natureza aberta do princípio democrático. Há, pelo contrário, diferentes maneiras de traduzir e dar efetividade ao referido princípio constitucional. Afasta-se, portanto, a ideia de unicidade organizatório partidária;
11. que ainda que não seja viável estabelecer uma forma única de organização partidária democrática, é possível identificar modelos e mecanismos de organização partidária que efetivamente não se coadunam com o princípio em comento, tendo como parâmetro elementos mínimos e essenciais do conceito de democracia intrapartidária;
12. que a seleção de candidatos no Brasil se inicia com a própria admissão de filiados. Primeiro, porque a filiação partidária foi erigida pela CRFB como condição de elegibilidade, então somente podem figurar como candidatos a cargos eletivos aqueles que estejam filiados a um partido político. Segundo, porque é preciso ser filiado para influir, ao menos formalmente, na escolha de candidatos do partido;

13. que a delegação legal para que os partidos, por meio de seus estatutos, definam as regras para a admissão de novos filiados aos seus quadros, não autoriza àqueles, contudo, estabelecer critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos para fins de filiação, seja em consideração à natureza jurídica e função político-constitucional que estas organizações desempenham, sejam em razão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais;
14. que devido à autonomia partidária é vedado ao Judiciário se imiscuir em atos *interna corporis* dos partidos políticos, todavia é suscetível de controle judicial eventual indeferimento de filiação com fundamento em critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos e, inclusive, declinados ou não em Estatuto;
15. que é inconstitucional a exigência de que o pedido de filiação seja *abonado*, isto é, validado/ afiançado por membro do partido, tendo em vista que não é possível condicionar o exercício de um direito fundamental, como é o direito político de sufrágio, à manifestação de vontade arbitrária de um terceiro integrante do partido que se pretende ingressar;
16. que, em razão do enquadramento jurídico-constitucional vigente, que estabelece, entre outros aspectos, a mediação exclusiva dos partidos políticos, bem como o direito das pessoas à efetiva participação política, os critérios estabelecidos pelos partidos para fins de filiação devem ser não apenas razoáveis como, também, apenas aqueles estritamente necessários à consecução regular da dinâmica político-partidária;
17. que os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposições que afrontem os direitos e garantias fundamentais dos filiados, em razão do que se convencionou chamar de eficácia horizontal, privada ou externa dos direitos fundamentais;

18. que o interesse de acesso aos partidos políticos nos termos da Constituição e da Lei, não é um interesse meramente individual do cidadão que pretende sua filiação, na medida em que a questão se prende com a própria manutenção e dinâmica do sistema democrático;
19. que no caso dos partidos políticos, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado que desempenham funções constitucionalmente relevantes, evidencia-se uma projeção mais qualificada do princípio democrático e dos direitos fundamentais sobre estas organizações, que sobre pessoas as jurídicas de direito privado ordinárias;
20. que é suscetível de controle judicial eventual indeferimento de candidatura com fundamento em critérios arbitrários, discriminatórios ou abusivos e, inclusive, não declinados em Estatuto;
21. que a escolha de candidatos a deputados federais pelos partidos estudados encontra-se bastante verticalizada, na medida que não se oportuniza tal escolha aos filiados, mas às hierarquias partidárias. Este processo de escolha, por meio do voto indireto dos filiados do Partido, não se compatibiliza com o princípio democrático, tendo em vista que compromete a formação da vontade a partir das bases;
22. que o direito de sufrágio pode restar esvaziado ou, ao menos, bastante comprometido, se exercitado diante de um rol de candidatos selecionados por meio de critérios não democráticos, em grande parte das vezes, pelos órgãos de direção partidária;
23. que o modo de seleção de candidatos instituído pelos partidos políticos estudados não se encontra em consonância com o princípio democrático. A definição de candidaturas diretamente pelos filiados, por meio de sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, nos parece

o modelo organizacional mínimo, em termos democráticos, a ser adotado no âmbito interno dos partidos políticos;

24. que há uma espécie simetria entre o partido político e a sociedade política, no que diz respeito ao direito de voto como exercício do direito de sufrágio. Sendo assim, considerando que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, compreende-se que, por simetria, devem os candidatos ser também escolhidos, no âmbito dos partidos, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos os filiados;
25. que em razão das peculiaridades do sistema proporcional de “listas fechadas” faz-se necessária a observância ainda mais rigorosa do princípio da democracia interna no âmbito deste sistema;
26. que ainda os estatutos partidários possam estabelecer certas diferenças entre os processos de seleção de candidaturas para cargos majoritários e proporcionais, não se deve admitir quaisquer diferenças que apontem no sentido de menos democraticidade para a seleção de candidatos de deputados federais, por não existir qualquer elemento de *discriminem* entre estes sistemas eleitorais que justifique ou autorize eventual desnivelamento, em termos democráticos, do processo de seleção dos respectivos candidatos;
27. que a aplicabilidade dos princípios constitucionais, notadamente do princípio democrático, no âmbito da atividade partidária, aliada a necessidade de preservação da independência do poder político frente ao poder econômico, entre outros aspectos, recomenda (ou mesmo exige) que o ordenamento jurídico não seja indiferente à escolha e ordenação de candidatos;
28. que é constitucional a norma que estabelece o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas

de cada sexo, na medida que essa diferenciação normativa se evidencia razoável e proporcional para fins de mitigar a acentuada discrepância entre o número de candidatos de cada gênero;

29. que é cabível a adoção de medidas legislativas, como as adotadas para resguardar as mulheres (gênero atualmente subrepresentado), tendentes a promover paridade política em termos de raça, classe social e/ou outros critérios de *discriminem* constitucionalmente relevantes, seja com fulcro nas determinações previstas em sede dos referidos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, seja também com amparo em dispositivos e princípios da própria CRFB;

30. que o sistema de primárias – ainda que não possa ser assumido como modelo perfeito, tendo em vista eventuais efeitos contrários que este sistema também possa apresentar - se enquadra em um conceito de organização partidária democrática quanto a seleção de candidatos. Sendo assim, eventual previsão do sistema de primárias por meio de legislação ordinária, não esbarraria em qualquer regra ou princípio constitucional, muito pelo contrário, daria concretude ao princípio democrático quanto ao processo de escolha de candidatos pelos partidos;

31. que não é cabível ao Judiciário se imiscuir em questões *interna corporis* dos partidos, todavia compreende-se que a autonomia conferida pela CRFB não deve afastar o controle judicial sobre os estatutos e deliberações partidárias relacionadas à observância do devido processo legal pelo partido, ao processo eleitoral, bem como a atos partidários que importem lesão a direito subjetivo;

32. que a possibilidade de candidatura avulsa no Brasil poder-se-ia viabilizar, desta forma, por dois fundamentos distintos: i) pela compreensão de que o inciso V, §3º, do artigo 14 da Constituição Federal, que estabelece a filiação partidária como condição de

elegibilidade, viola o Pacto de São José da Costa Rica, notadamente o seu artigo nº. 23 que trata dos direitos políticos (questão, inclusive, sob a apreciação do STF); e ii) pela admissão do registro de candidatura avulsa, desde que o requerente tenha filiação partidária, tendo em vista que a CRFB estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade (inciso X, do § 3º, do artigo 14), todavia não exige que a apresentação a candidatura seja feita exclusivamente por partidos políticos;

33. que ao invés de enfraquecer os partidos políticos, a admissão de candidaturas avulsas, teria o efeito de tornar as legendas mais transparentes e democráticas e, conseqüentemente, mais fortes com o transcurso desta transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro (Tomo IV). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALEXANDRINO, José de Melo. *O Recenseamento Eleitoral*. In *O Direito*, ano 133 (2001), n. ° I, pp. 153-195.

ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1984.

BAUTISTA PLAZA, David. *La función constitucional de los partidos políticos*. Granada: Comares, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels*. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 83-95, nov. 2012.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil*. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 16, p. 121-151, Apr. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200121&lng=en&nrm=iso>.

CHACON, V. *História dos Partidos Brasileiros – Discurso e práxis dos seus programas*. 2. ed., Brasília: UnB, 1985.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico*. Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

CHIMENTI, Carlo. *Manuale di diritto pubblico*. 4. Ed. Bolonha: Il Mulino, 1994.

CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. *La Representación como Possibilidade en el Estado de Partidos*. In *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 27-28, 1988.

COSTA, Antônio. *A natureza jurídica do mandato parlamentar*. In *Revista Jurídica*, n.º 5, janeiro-março de 1986.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GALLAGHER, M. *Candidate Selection. In Comparative Perspective*. The Secret Garden of Politics, Londres, 1988.

GARCÍA COTARELO, R. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Sistema, 1985.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid, 1986.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª. ed. revista, Coimbra, 2007.

_____. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4ª. ed., Coimbra, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. Ed. ver. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade I*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARROP, M. e MILLER, W. L. *Elections and Voters. A comparative introduction* Londres, 1987.

LARÍA, Aleardo F. *Calidad institucional y presidencialismo. Los problemas no resueltos de Argentina*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2008.

LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Fortaleza: Gráfica Tipogresso, 1989.

LORELLI, A. *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*. em AA. VV., *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Mesina, 1995.

MAIR, Peter. *Os partidos e a democracia*. *Análise Social*, XXXVIII:167, 2003, 277-293.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1948.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MENEZES CORDEIRO, António. *Tratado de Direito Civil Português*. V. 1, parte geral, tomo III, Coimbra, 2004.

MEZZAROBBA, Orides. *A democracia, os partidos políticos e o Estado*. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 29-44, jan. 2001. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15364>>.

_____. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. rev., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Trad. de Arthur. Chaudon. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Divisão do poder e partidos políticos*. Separata: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vol. LI, nºs 1 e 2. Coimbra Editora, 2010.

_____. *Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa, 1995.

_____. *Manual de direito constitucional*. 3 v., tomo VII, 1ª ed., Coimbra, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. atualizada até a EC nº. 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.

MORODO, R., MURILLO DE LA CUEVA. *El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos*. 1o ed. DF: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos y democracia interna*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*. V. 2. Organização do poder político. Coimbra, 2010.

_____. *Sistema eleitoral e modelo político-constitucional*. In Revista Jurídica, nova série, n.16/17, Julho de 1991 a Junho de 1992.

PRESNO LINERA, M. Á. *Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo*. Anuario de derecho constitucional y parlamentario, Murcia, n.10-13, 2000-2001.

SALGADO, Eneida Desiree; PÉREZ HUALDE, Alejandro. *A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática*. In *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 63-83, abr./jun. 2015.

SANDRI, Giulia & SEDDONE, Antonella & VENTURINO, Fulvio. *Party Primaries in Comparative Perspective*. New York: Routledge, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. Ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Livraria Cruz: Braga, 1983.

TAVARES, José. *Estudos jurídico-políticos*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1996.

TRIEPEL, Heinrich. *La Constitución y los partidos políticos*. Traduzido por Pedro Madrigal Devesa. Madrid: Tecnos, 2015.

VAYENÁS, Alexander. *Democracia: das origens à modernidade*. In: ZANETI, Hermes (Org.) *Democracia: a grande revolução*. Brasília: UnB, 1996.